

# El proceso de descentralización regional en España y el fenómeno de no innovación ni mejora de las nuevas instituciones administrativas

*Carles Ramió y Miquel Salvador*

---

## **Abstract**

To fully understand the results caused by the decentralization of the state, a key element is to consider the organization of the administrative systems of the governments pertaining to the state (sub estatal). But this aspect is generally relegated among the items of the political agenda bringing about the sort of inertia associated to the administrative tradition. This restrains the possibilities of management of the new decentralized centers. The analysis of the Spanish case which departed from the creation and development of public administration of the Autonomous communities, offers empirical evidence of the typical mechanisms of the institutional isomorphism and the path dependence of the difficulties to transform the administrative systems.

## Resumen

Un elemento esencial para entender los resultados de los procesos de descentralización del Estado es la configuración de los sistemas administrativos de los gobiernos subestatales. Pero este ámbito suele relegarse en la agenda política y con ello se favorece la reproducción de una serie de inercias asociadas a la tradición administrativa que posteriormente constreñirán las posibilidades de gestión de los nuevos entes descentralizados. El análisis del caso español, a partir de la creación y desarrollo de las administraciones públicas de las Comunidades Autónomas, ofrece evidencia empírica de las dinámicas de isomorfismo institucional y de *path dependence* y de las dificultades para transformar los sistemas administrativos.

## Introducción

Uno de los cambios más importantes asociados a la descentralización territorial del poder en España fue el surgimiento de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), y con ellas de sus administraciones públicas.

El artículo presenta una descripción analítica de la configuración de los modelos organizativos de las Administraciones de las Comunidades Autónomas de España, a partir de la consideración conjunta de sus estructuras orgánicas y de sus recursos humanos, apuntando diversos argumentos explicativos sobre su proceso de configuración y desarrollo.

Actualmente, veinticinco años después del inicio del proceso y después de haberse efectuado las transferencias en materia de sanidad y educación a la totalidad de las Comunidades Autónomas, se puede considerar consolidado el proceso, aunque quedan abiertas distintas reivindicaciones desde algunas CC.AA. El cambio ha resultado ser la transformación más relevante de la administración pública en España durante las últimas décadas. Estos cambios tan significativos no se reflejaron, sin embargo, en innovaciones destacadas en los ámbitos de la organización y la gestión de los re-

cursos humanos de las administraciones públicas de las CC.AA., que tendieron a replicar, con distintas particularidades pero de forma más o menos mimética, el referente de la Administración General del Estado (Villoria, 1999).

Una revisión de la configuración y desarrollo de las administraciones de las CC.AA. desde la perspectiva neoinstitucionalista permite ofrecer algunas claves explicativas de este resultado y obtener ciertas reflexiones a considerar en la valoración de otros procesos de descentralización del Estado.

## **1. El Estado Autonómico español y las administraciones de las CC.AA.**

La formación del Estado español moderno se produce en el siglo XIX, a partir de la muerte de Fernando VII en 1833, con una clara impronta del modelo francés. El modelo se basó en un sistema administrativo donde coexistían de manera desigual dos niveles administrativos: la Administración del Estado o Administración central y las administraciones locales. Se trataba de un modelo administrativo en el cual la Administración central asumía la mayor parte del poder operando en su órbita una Administración local con escasa autonomía. Este diseño centralista nunca acabó de sintonizar en un país tan plural desde un punto de vista histórico-cultural y socioeconómico (Ramíó, 2001).

Los intentos de suavizar la clara orientación centralista fueron numerosos y poco exitosos<sup>1</sup>, hasta la promulgación de la vigente Constitución Española (CE) de 1978. En la CE de 1978 se reconocen los derechos de las nacionalidades y regiones de España a constituirse en Comunidades Autónomas, es decir, en un nivel intermedio de gobierno entre la Administración central y la Admi-

---

<sup>1</sup> Los intentos de descentralización más o menos ambiciosos de la I República Española (1873 a 1874), la aparición de las mancomunidades en la Restauración (1874 a 1902), y la II República Española (1931 a 1939) son los ejemplos más relevantes.

nistración local. Con ello se busca un mecanismo de consenso para articular el centro y la periferia en la gobernabilidad del Estado. Se buscaba un modelo que permitiese ceder autonomía a una parte del territorio pero sin molestar a otras partes del territorio o a determinadas corrientes de opinión. El resultado es un modelo original, a pesar de que se ha intentado identificar como una mezcla entre el federalismo alemán y el poco ambicioso regionalismo italiano (Colomer, 1998; Keating, 1998).

La (CE) y los Estatutos de Autonomía (las leyes básicas que regulan la organización institucional y las competencias de las Comunidades Autónomas) establecen un sistema de geometría variable basado fundamentalmente en dos vías de acceso a la autonomía (Morata, 1997). La primera vía (artículo 151 de la CE) se aplica a tres nacionalidades históricas (Cataluña, País Vasco y Galicia) y a Andalucía y asigna el máximo nivel de competencias. La segunda vía (artículo 143 de la CE y 144 para el caso de Madrid), seguida inicialmente por doce regiones, prevé un grado de autonomía más restringido, aunque con carácter transitorio ya que, en el plazo de cinco años tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía, las respectivas asambleas legislativas solicitaron su revisión e incrementaron su nivel competencial equiparándolo al de las comunidades del primer grupo. Además, las Cortes Generales (el legislativo a nivel del Estado) puede transferir o delegar competencias legislativas a las CC.AA. sin necesidad de revisión estatutaria (artículo 150.2 de la CE), vía que se aplicó a las Comunidades de Valencia y a Islas Canarias, equiparando su nivel competencial con las de las autonomías con plenas competencias. Finalmente, hay una vía especial para Navarra, mediante el reconocimiento de sus fueros históricos (Disposición Adicional primera de la Constitución), que disfruta de una autonomía incluso superior a las CC.AA. del primer grupo.

En el proceso de desarrollo de las CC.AA. a lo largo de estos casi 25 años pueden distinguirse hasta cinco etapas de evolución (Ramíó y Subirats, 1996; Ramíó y Salvador, 2002). Un primer período (1980-1987) correspondería a la fase de creación, fundación e institucionalización. El segundo período (1988-1992) se caracteri-

za como la fase de consolidación y expansión de unas autonomías que ejecutaban ya un importante número de competencias. El tercer período (1993-1996) se identifica con un primer final de ciclo, en el que se agotaron las premisas de crecimiento sostenido en los recursos que habían caracterizado los períodos anteriores. En el cuarto período (1997-2000) se renuevan ciertos procesos modernizadores, se plantea la revisión del modelo autonómico y se inician procesos reivindicativos desde distintas CC.AA. En el quinto período (2001-2004) se hace efectivo el último gran traspaso de competencias, igualándose niveles competenciales, mientras se agudizan las reivindicaciones de diferenciación en el que distintas CC.AA. buscan su propia posición.

## **2. Dinámicas institucionales en las administraciones de las CC.AA.: evolución de la normativa y de los contingentes de personal.**

El análisis de esta evolución desde la perspectiva neoinstitucionalista permite identificar algunas de las dinámicas que motivaron la configuración posterior de las administraciones de las CC.AA. Esta consideración se basa en interpretar el conjunto de dispositivos organizativos, desde las estructuras orgánicas hasta los sistemas de gestión de los recursos humanos, como un entramado institucional que favorece ciertos comportamientos y permite el surgimiento de iniciativas de cambio en determinadas direcciones y no en otras, con una clara vocación de continuidad (DiMaggio and Powell, 1991; Scott, 1995, Peters, 1999).

Siguiendo este argumento, las tensiones e incertidumbres en torno al proceso de creación del Estado autonómico colocaron en un plano muy secundario el problema de la construcción de los aparatos administrativos de las nuevas organizaciones. El resultado fue que al mismo tiempo que se estabilizaba la estructura autonómica en el ámbito político, el ámbito administrativo se consolidaba a partir de inercias originadas en el proceso de traspaso de competencias, estructuras y recursos humanos. Obviamente ello incidió de forma determinante en la configuración de una cultura

política y administrativa cercana a los referentes de la Administración General del Estado.

### ***2.1. Los Estatutos de Autonomía y las leyes autonómicas de función pública.***

A modo de ilustración del tipo de actuaciones emprendidas en esta fase inicial de desarrollo de las CC.AA. se ofrecen las fechas de aprobación de los Estatutos de Autonomía, las normas básicas que debían regular el marco institucional de cada uno de los nuevos gobiernos. De forma complementaria se incluyen las fechas de aprobación de las normas autonómicas de función pública, la legislación de referencia para la gestión de recursos humanos de las administraciones de las CC.AA. como elemento clave para configurar un modelo diferenciado de gestión.

Cuadro 1. Estatutos de Autonomía y de las Leyes de Función Pública de las CC.AA.

	Estatuto	Leyes de Función Pública
Catalunya	18/12/79	23/07/85
País Vasco	18/12/79	6/07/89
Galicia	6/04/81	26/05/88
Cantabria	30/12/81	7/07/86
Asturias	30/12/81	26/12/85
Andalucía	30/12/81	28/11/85
La Rioja	9/06/82	29/06/90
Murcia	9/06/82	19/03/86
Comunidad Valenciana	1/07/82	24/10/85
Navarra	10/08/82	24/03/88
Canarias	10/08/82	30/03/87
Aragón	10/08/82	20/02/86
Castilla La Mancha	10/08/82	26/06/85
Extremadura	25/02/83	23/05/86
Madrid	25/02/83	10/04/86
Castilla y León	25/02/83	27/12/85
Islas Baleares	25/02/83	22/02/89
Amplitud de la diferencia (en años)	3.2	4.0

Fuente: elaboración propia

La proximidad entre las fechas de aprobación de los Estatutos de Autonomía (en 3,2 años se aprobaron la totalidad) y el elevado grado de similitud en sus contenidos permiten apuntar a la existencia de dinámicas de isomorfismo institucional (Powell and DiMaggio, 1991). En este proceso de reproducción mimética, las referencias a la administración son relativamente imprecisas y en la mayor parte de casos se recurría a un tratamiento continuista de la ordenación estatal, abandonándose las posibilidades de innovación a favor de la consolidación del espacio político de los nuevos entes (Villoria, 1999).

Tres presiones del entorno favorecieron la línea continuista en la construcción de los aparatos administrativos autonómicos (Ramíó y Salvador, 2002). En primer lugar el contexto de urgencia política, que favoreció dinámicas expansivas concretadas en la creación indiscriminada de nuevos servicios públicos, despreocupándose de las cuestiones vinculadas al modelo de gestión. En segundo lugar, el proceso de transferencias favoreció la reproducción de las estructuras y pautas de funcionamiento de la Administración General del Estado, puesto que en la medida que se mantenían las dinámicas de la administración de origen, se facilitaba el proceso de recepción de recursos y competencias, principal prioridad de las autonomías emergentes.

En tercer lugar la falta de definición de una base normativa clara por parte del Estado y la interpretación extensiva de las competencias de la Administración General del Estado contribuyeron a limitar el margen de maniobra de las autonomías en el ámbito de su autoorganización. Así, como indica Echevarría, “en aras de principios como la igualdad, la unidad o la solidaridad, pero sin soporte empírico alguno que demuestre su garantía a través de estructuras uniformes, se ha limitado la capacidad de autoorganización de las CC.AA. y, con ella, las posibilidades de innovación administrativa y de adaptación a las necesidades locales” (1995: 4).

Este último elemento se dio de forma más significativa en la regulación básica del ámbito de la gestión de los recursos humanos. Aunque inicialmente no existía un importante entramado normativo estatal, la opción seguida por parte de la totalidad de CC.AA. fue

la de extender los preceptos de la Administración General del Estado. Siguiendo la división competencial establecida en la CE, el surgimiento de la normativa autonómica de función pública se produjo después de la aprobación de la ley de bases en la materia por parte de la Administración General del Estado <sup>2</sup>. La “cascada” de leyes autonómicas en la materia (con una diferencia de poco más de 4 años entre la primera y la última), así como sus importantes similitudes tanto con la norma estatal como entre sí, apunta de nuevo a la existencia de dinámicas de isomorfismo institucional.

Así, la traducción práctica de la distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA. se concretó en la fijación de los rasgos básicos del modelo que se impulsaba, aunque con tal detalle que acabó determinando en buena medida la configuración de la función pública autonómica (Castells Arteché, 1987). Ello unido a su interpretación extensiva establecieron unas “reglas del juego” caracterizadas por la desconfianza hacia las emergentes administraciones autonómicas. Se configuraba así un entramado institucional que limitaba las opciones de innovación y la selección de alternativas por parte de las autonomías, empujadas a reproducir los esquemas de la Administración General del Estado.

Las normas autonómicas de función pública se caracterizaron por el alto grado de consenso en su aprobación. 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. Como indica 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). En clave neoinstitucionalista, las normas autonómicas, al seguir un modelo externo “legi-

---

<sup>2</sup> Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

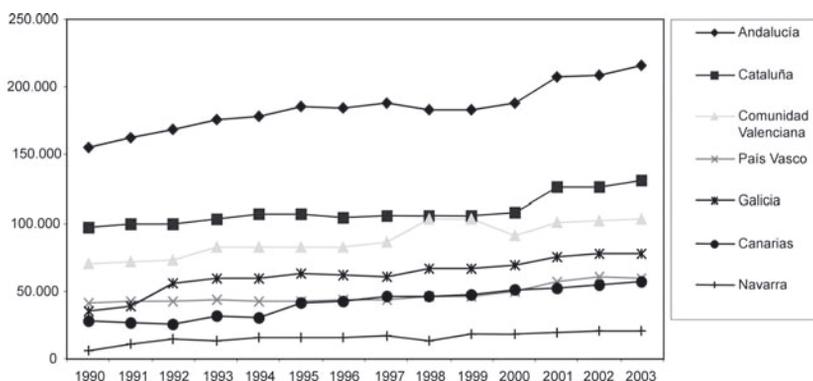
timado”, consiguieron ser fácilmente aceptadas por la clase política, independientemente de sus consecuencias en cuanto al modelo de gestión que suponían y que tendían a consolidar (March and Olson, 1996).

Con estos condicionantes se sentaban las bases normativas de los nuevos aparatos públicos autonómicos, creciendo en competencias y recursos, ganando un espacio propio entre la administración central y la local, aunque sin renovar de forma sustancial ni las estructuras recibidas, ni la clasificación de los recursos humanos, ni las pautas de funcionamiento y la cultura organizativa asociadas.

## 2.2. La evolución de la plantilla de personal de las administraciones de las CC.AA.

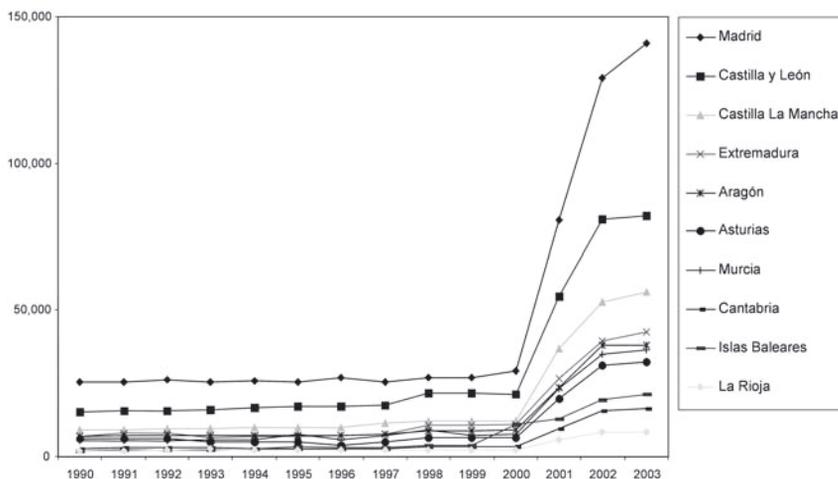
A partir del entramado normativo de partida, un elemento esencial para analizar la configuración de los sistemas de gestión de recursos humanos de las administraciones de las CC.AA. es la evolución de sus contingentes de personal. Los siguientes gráficos presentan las trayectorias de crecimiento seguidas por los dos grupos de CC.AA., según su nivel competencial.

Gráfico 1. Evolución de los contingentes de empleados públicos de las CC.AA. del elevado nivel competencial (1990-2003).



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

Gráfico 2. Evolución de los contingentes de empleados públicos de las CC.AA. de bajo nivel competencial (1990-2003).



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

Las transferencias de competencias iban acompañadas de importantes dotaciones de personal que, junto con las dinámicas de contratación directa por parte de las administraciones autonómicas, facilitaron un importante crecimiento inicial del volumen de empleados públicos que debían gestionar. Estas urgencias condicionaron los márgenes de maniobra de las unidades de personal autonómicas para generar modelos de gestión alternativos.

En el contexto descrito, y desde la perspectiva neoinstitucionalista, un elemento esencial a considerar para definir el tipo de respuestas que se dieron son las dinámicas de aprendizaje organizativo, entendidas como los procesos que siguen las organizaciones para generar nuevas rutinas de funcionamiento cuando las actuales no responden a las aspiraciones sobre la función que deben cumplir (Levitt y March, 1990).

En tanto que organizaciones creadas *ex novo*, las CC.AA. se encontraron ante el dilema de apostar por dos procesos de aprendizaje institucional contrapuestos: la exploración de nuevas alternativas o la explotación de las instituciones vigentes incorporadas,

no siempre explícitamente, con el traspaso de estructuras y recursos humanos de las administraciones de origen (habitualmente la Administración General del Estado pero también algunas administraciones supramunicipales como las Diputaciones provinciales).

Si la exploración de nuevas estructuras requiere que los actores dirijan una gran parte de sus esfuerzos a la investigación activa, la explotación de las estructuras ya creadas, por el contrario, se caracteriza por la refinación y el perfeccionamiento de las rutinas y de las estructuras ya disponibles. Se contraponen así una actitud de experimentación, propensión al riesgo, inventiva y disponibilidad para afrontar la incertidumbre, y una actitud más conservadora, con aversión al riesgo y a la toma de decisiones clave (Lanzara, 1999).

Ambas estrategias deben contextualizarse en el entramado institucional en el que se generan (Scott, 1995; Meyer and Scott, 1992). En el caso de las CC.AA., los márgenes de actuación iniciales establecidos explícitamente por la normativa estatal e implícitamente por la cultura organizativa y las rutinas de funcionamiento de las incipientes administraciones autonómicas contribuyeron a delimitar las estrategias más probables en cuanto a aprendizaje institucional se refiere. Estas constricciones, combinadas con la existencia de una pluralidad de actores con distintos intereses y horizontes temporales contra los que definir sus inversiones y estrategias (Tsebelis, 2002), favorecieron la apuesta mayoritaria por la explotación de las instituciones vigentes (las transferidas desde la Administración General del Estado) en detrimento de la opción de explorar instituciones alternativas.

Además de incidir sobre los procesos de aprendizaje, el entorno institucional que caracteriza las interacciones entre el conjunto de actores implicados también influye en la definición de los niveles de satisfacción con los resultados obtenidos y en las aspiraciones sobre su rendimiento potencial. De esta forma las instituciones, concretadas en la interacción de normas, valores, reglas y procesos, generan una suerte de “lógica de lo apropiado” (March and Olsen, 1989 and 1996), que establece los parámetros de la actividad de los distintos agentes implicados. El conjunto de elementos que componen la institución ayudan a los actores a interpretar 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 (Lindenberg, 1998).

Con la materialización de las transferencias a las CC.AA. de menor nivel competencial a partir del año 2000, con el consiguiente impacto en los contingentes de empleados públicos de éstas administraciones autonómicas (gráfico 2 y cuadro 2) se produjo una nueva oportunidad de cambio, a modo de *critical juncture* (Collier and Collier, 2002), pero que resultó en el mantenimiento de las dinámicas previas, sin alteraciones significativas en el modelo de gestión vigente.

Cuadro 2. Habitantes por empleado público de la administración de las CC.AA. (1991 y 2001): el impacto de la ampliación competencial.

	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 de alto nivel competencial	<b>55,5</b>	<b>37,1</b>
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 de bajo nivel competencial	<b>168,8 *</b>	<b>51,4</b>

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](http://www.ine.es)).

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

El colapso de las unidades encargadas de la recepción y gestión de las nuevas competencias y contingentes de personal se suman a las consolidadas dinámicas de *path dependence* que se habían generado en las administraciones de las CC.AA. Estas dinámicas explican el mantenimiento de esta línea de continuidad en el modelo de gestión, tanto en sus estructuras orgánicas como en la composición de sus recursos humanos. Con la idea del “path dependence” (Krasner, 1984; Pierson, 1996 y 2000, Levi, 1997) se destaca el hecho que una determinada “lógica de lo apropiado” que ha llegado a institucionalizarse tiende a extender su influencia más allá del contexto que originó su aparición, incidiendo en las decisiones tomadas con posterioridad. En este sentido cobran especial relevancia los estadios iniciales de configuración de las administraciones autonómicas, así como la secuencia temporal seguida en cada caso (Mahoney, 2000; Thelen, 1999).

Situados en dicho escenario, los actores tendieron a aplicar soluciones o respuestas ya probadas en el pasado por la misma organización o bien por otras organizaciones presentes en el entorno de referencia, desarrollando dinámicas de isomorfismo institucional (DiMaggio and Powell, 1991). Meyer y Rowan apuntan al respecto que “*las organizaciones tienden a incorporar prácticas y procesos definidos por los conceptos racionalizados predominantes en el ámbito organizativo e institucionalizados*” (1991:41).

En contextos como el descrito para las CC.AA., 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 (Meyer and Scott; 1992). De esta manera, con la reproducción de los mecanismos de estructuración y actuación aceptados por el entorno, la organización 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.

Este tipo de respuestas resultaban más acordes con el contexto de incertidumbre política y administrativa que caracterizó las etapas iniciales de la evolución de la configuración de las administraciones de las CC.AA., así como con las dinámicas institucionales ins-

tauradas a partir de su evolución posterior, incluso en el contexto de rápido crecimiento que se dio a partir de la ampliación competencial a inicios de la década del 2000.

De forma complementaria al análisis diacrónico de la configuración de las administraciones de las CC.AA., un análisis sobre los modelos organizativos y la composición de sus contingentes de empleados públicos permite ejemplificar las dinámicas institucionales desarrolladas.

### **3. Dinámicas institucionales en las administraciones de las CC.AA.: modelos organizativos y recursos humanos.**

El análisis de la configuración concreta de las administraciones de las CC.AA. se realiza a partir de los datos obtenidos en el año 2000, en el marco de una investigación sobre el rendimiento autonómico<sup>3</sup>. La caracterización de las administraciones autonómicas se realiza atendiendo tanto a sus estructuras orgánicas y a los modelos organizativos que reflejan como a partir de la composición de sus contingentes de personal. Ambos datos se interpretan como el resultado de las dinámicas institucionales presentadas en el apartado anterior, pero ofrecen evidencias que permiten apuntar hipótesis explicativas sobre su configuración.

#### ***3.1. Modelos organizativos y estructura orgánica.***

El modelo de estructura de las administraciones de las CC.AA. se basa en las consejerías (o departamentos) que integran distintas unidades agrupadas en dos categorías jerárquicas, los órganos superiores y los órganos activos.

---

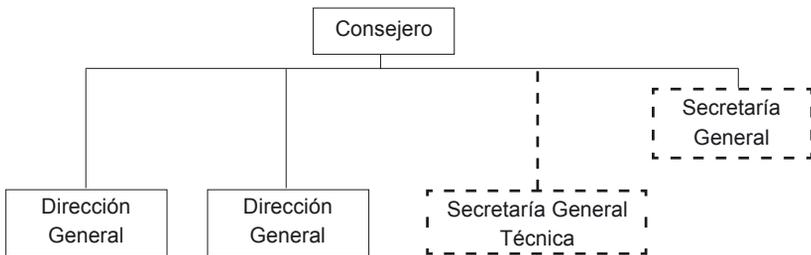
<sup>3</sup> El título del proyecto es “El Estado de las Autonomías. Balance del rendimiento de las instituciones autonómicas. España 1980-2000” (CICYT (SEC-98-0512)) y fue desarrollado por un equipo interuniversitario dirigido por el profesor Joan Subirats. Los principales resultados se publicaron en Subirats, Joan y Gallego, Raquel (2002): Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública. CIS. Madrid.

Los responsables de los órganos superiores, al igual que el consejero, tienen una dimensión política: formalmente nombrados por decreto del Consejo Ejecutivo y materialmente escogidos con criterios de confianza política. Los órganos superiores más habituales son la Secretaría General y las Direcciones Generales. En la mayoría de los casos las diferencias entre la estructura de los departamentos o consejerías de las 17 CC.AA. son más de matiz que sustantivos. Se distinguen tres modelos de organización departamental a partir de los órganos superiores:

El primer modelo de organización departamental, que denominamos “modelo mayoritario”, es el que siguen 11 de las 17 administraciones de las CC.AA. (figura 1). Se corresponde al modelo general donde se combina la figura del consejero y las direcciones generales que se ocupan de ámbitos de gestión sectoriales, con una Secretaría General (o Secretaría General Técnica) que se encarga de la gestión de los servicios comunes (gestión de personal, gestión económico-presupuestaria, informática, asuntos jurídicos) y que ocupa una posición intermedia entre el consejero y las direcciones generales.

Este modelo fue el inicialmente desarrollado por la casi totalidad de administraciones autonómicas, a modo de versión simplificada del modelo de la Administración General del Estado. Este referente se consolidó en la mayor parte de aparatos públicos autonómicos, estableciendo un sendero del que pocos casos han tendido a salir, limitándose a cambiar denominaciones o despliegue, pero sin alterar de forma substantiva el modelo.

Figura 1. Modelo departamental mayoritario

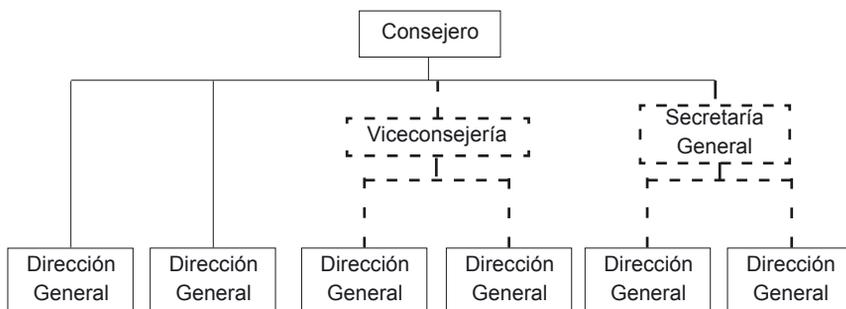


Modelo departamental de 11 CC.AA.: Cataluña, Galicia, C. Valenciana, Castilla León, Murcia, Cantabria, Extremadura, Aragón, Baleares, Castilla La Mancha y La Rioja.

Fuente: Elaboración propia.

Una segunda opción, el “modelo de viceconsejerías y secretarías generales”, aparece en las administraciones de las CC.AA. de Canarias, Asturias, Madrid y Andalucía. Además del consejero y de las direcciones generales surgen unas viceconsejerías y secretarías generales. Las viceconsejerías están ubicadas jerárquicamente después del consejero, configurándose como las segundas instancias político-administrativas del departamento. Se encargan de coordinar un número variable de direcciones generales, replicando las funciones de las Secretarías Generales de la Administración General del Estado. Las Secretarías Generales de este modelo se encargan también de la gestión de los servicios comunes, con rasgos similares al modelo anterior.

Figura 2. Modelo de viceconsejerías y secretarías generales



Modelo departamental de 4 CC.AA.: Canarias, Asturias, Madrid y Andalucía.

Fuente: Elaboración propia.

Una tercera opción lo constituyen los “modelos forales”, que se dan en dos administraciones autonómicas, las del País Vasco y Navarra. En estos casos los procesos de isomorfismo institucional han variado el referente, cambiando el modelo de la Administración General del Estado por las Administraciones Forales, con amplio arraigo, tradición y legitimidad en ambas CC.AA. debido a su destacado papel en el sistema de financiación y gestión de la autonomía. En el caso vasco, sin embargo, han tendido a aparecer particularismos que pueden asociarse a la propia

dinámica política (gobiernos de coalición) así como al despliegue de diversos programas de modernización de la administración pública.

El siguiente nivel orgánico lo constituyen los denominados órganos activos de las consejerías, que despliegan la estructura de mando de las secretarías generales y de las direcciones generales, enlazando estos órganos superiores con los puestos de trabajo base.

De nuevo la mayor parte de órganos activos presentan denominaciones similares en todas las administraciones autonómicas: subdirecciones generales, servicios, secciones y negociados. Estos órganos son ocupados por personal profesional (funcionarios de carrera) atendiendo a criterios de libre designación (de confianza política) para las subdirecciones generales y, en algunos casos puntuales, para los servicios. La mayoría de las jefaturas de servicios, secciones y negociados son ocupadas por funcionarios atendiendo criterios de mérito profesional. Aunque de nuevo aparecen diferencias de matiz (básicamente la presencia o no de subdirecciones generales), la práctica totalidad de CC.AA. presentan esta estructura de órganos activos que viene a reproducir de forma mimética la estructura básica de la Administración General del Estado (con importantes similitudes al modelo de las diputaciones provinciales).

Con estas configuraciones de órganos superiores y activos, el rasgo más significativo de los distintos modelos de despliegue orgánico de las administraciones de las CC.AA. es su pauta común, que tiende a reproducir de forma continuista el modelo de la Administración General del Estado. De este esquema compartido tan sólo se apartan, aunque no de forma rupturista, las Comunidades Forales del País Vasco y Navarra.

Esta evidencia, contrastada con el contexto descrito en el apartado de la evolución, permite argumentar el predominio de las dinámicas de explotación de las instituciones vigentes en el referente de la Administración General del Estado, como estrategia de aprendizaje (Lanzara, 1999). A ello cabe añadir las dificultades para desarrollar dinámicas de exploración de instituciones alterna-

tivas, especialmente en un entorno político altamente inestable, que no favoreció una orientación hacia la experimentación, el riesgo o la inversión a medio y largo plazo.

Las causas que generan este mimetismo y ligera diferenciación no parecen argumentables sólo desde las diferencias que se producen entre las diversas CC.AA. en cuanto a nivel competencial o en cuanto a tamaño (población y territorio).

La explicación parece encontrarse en la cultura organizativa propia de los servicios de la Administración General del Estado, que se incorporó a las administraciones autonómicas a través del proceso de transferencia de competencias. El hecho de que la mayor parte de las CC.AA. no se plantearan generar un modelo organizativo propio facilitó la supervivencia del modelo transferido y de la cultura e instituciones asociadas.

Un elemento clave en este proceso son los colectivos que se encargaron de diseñar los aparatos administrativos de las CC.AA. Las emergentes administraciones autonómicas se configuraron en torno a tres tipos de colectivos de empleados públicos:

- a) Nuevos empleados públicos los cuales no poseían *a priori* institucionales y que, por lo tanto, buscaban un modelo que ofreciera cierta certidumbre a sus procesos de trabajo.
- b) Colectivos de empleados especializados (como profesores o médicos) transferidos por la Administración General del Estado, que poseían un sentido 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 la Administración General del Estado y de las diputaciones provinciales que pertenecían a cuerpos de administración general y que, por sus funciones de gestión, se comportaron según sus respectivos modelos organizativos de origen en los que habían sido formados y socializados.

El diseño organizativo de las administraciones de las CC.AA. fue desarrollado fundamentalmente por funcionarios altamente calificados procedentes de la Administración General del Estado, es decir, por personal perteneciente al grupo de superior (licenciados universitarios) y al cuerpo de administración general (al que corresponden las funciones de gestión interna). La interpretación de este proceso desde la perspectiva neoinstitucionalista pone el énfasis en el marco cognitivo de estos profesionales (Peters, 1999; March and Olson, 1996; Lindenberg, 1998). Así, este colectivo de empleados públicos transferidos diseñó un modelo de organización a partir de los referentes que tenía interiorizados y que consideraba legitimados y útiles en un entorno de incertidumbre. De esta forma se tendieron a reproducir los sistemas de trabajo, la cultura y las instituciones propias de la Administración General del Estado.

Desde esta perspectiva, tanto las alternativas a considerar como las estrategias que se consideran apropiadas vienen determinadas por el conjunto de reglas, procesos, rutinas y símbolos que determinados colectivos han interiorizado a través de los procesos de socialización que recibieron en sus administraciones de origen (Meyer and Scott, 1992; Lanzara, 1999). En ausencia de un claro liderazgo transformador o de una clara presión por introducir cambios substantivos, las dinámicas de isomorfismo basadas en este planteamiento tienden a imponerse, generando modelos de idéntico entramado institucional.

Así, a pesar de la potestad de autoorganización de que disponían las CC.AA. para crear su propia estructura orgánica, la seguridad que aportaba el recurrir a un referente ya contrastado y legitimado favoreció el predominio de las dinámicas de isomorfismo institucional. En cuanto al tipo de isomorfismo institucional (Powell and DiMaggio, 1991), los datos ofrecidos apuntan más a un proceso de isomorfismo mimético combinado con isomorfismo por presión normativa, que a dinámicas de isomorfismo coercitivo. En otros términos, el proceso de reproducción del modelo estatal se debió más a la combinación de procesos de imitación de un referente y al impacto de determinados colectivos profesionales que a

la existencia de presiones por parte de la Administración General del Estado.

### ***3.2. La configuración de la función pública de las administraciones de las CC.AA.***

El primer paso para analizar la configuración de los contingentes de empleados públicos de las administraciones autonómicas es definir qué colectivos de personal se incluyen bajo esta denominación. Atendiendo a la composición del empleo público en España, en el análisis comentado se han incluido las dos vinculaciones laborales más importantes, el colectivo de personal con vinculación funcionarial (regido por una normativa laboral específica del sector público) y el colectivo de personal con vinculación laboral (regido por la normativa propia del derecho privado) (Baena del Alcázar, 2000; Álvarez Rico y González-Haba Guisado, 1992). Aunque se han considerado para comentar el volumen total de personal de autonómico, los colectivos sanitario y docente se han excluido del análisis de la composición del empleo público de las administraciones de las CC.AA. tanto por el hecho de no aparecer en la totalidad de comunidades cuando se realizó el análisis (año 2000) como por sus rasgos diferenciales en cuanto a gestión de personal se refiere (la mayoría se rigen por estatutos y normas laborales propias).

La primera variable a considerar para caracterizar el empleo público autonómico es el vínculo laboral de los empleados públicos de las administraciones de las CC.AA. Este indicador resulta especialmente relevante porque en la medida en que los derechos y obligaciones que se derivan de pertenecer a cada uno de estos colectivos son distintos, generan muchos problemas de gestión y administración a los departamentos de personal de las CC.AA. (Ballart y Ramió, 1996).

A partir de los datos recopilados para 14 de las 17 CC.AA., la distribución media en porcentaje entre los dos grandes vínculos laborales es de un 60 por ciento de funcionarios frente a un 40 por ciento de personal con vinculación laboral, con importantes diferencias entre CC.AA.:

Cuadro 3. Vínculos jurídicos de los empleados públicos de las CC.AA.

	% de personal funcionario	% de personal laboral
Andalucía	44	56
Asturias	45	55
Baleares	61	39
Canarias	37	63
Castilla La Mancha	58	42
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 registradas no consiguen explicarse ni por el volumen de personal traspasado ni por el nivel competencial de la CC.AA. Por el contrario, la variable explicativa que parece apuntarse con mayor potencial explicativo es la periodicidad en la creación y desarrollo de los aparatos administrativos autonómicos. Este proceso viene condicionado por la propia dimensión de la CC.AA. en el sentido que en una administración de reducidas dimensiones tardará menos en configurarse completamente (o en su mayor parte) que otra de mayores dimensiones que requerirá de más tiempo para completar su despliegue administrativo.

De esta forma la variable “temporalidad” agrupa por una parte a las CC.AA. que impulsaron en primer lugar el proceso de constitución de su función pública (País Vasco, Cataluña, Navarra, Galicia y Andalucía) y, por otra, a las administraciones que lo hicieron en un momento posterior o que recibieron ampliaciones competenciales de forma tardía por la vía del artículo 150.2 de la CE (Comunidad Valenciana, Canarias y Madrid serían los casos más claros). Combinando la variable tiempo (las administraciones que se desarrollan en una primera fase y las que lo hacen en una segunda) y tamaño (administraciones pequeñas, que pueden

completar su configuración con más rapidez y administraciones grandes que requieren de más tiempo para completar su despliegue) surge la siguiente clasificación:

Cuadro 4. Orden de las Comunidades Autónomas analizadas, en función del momento de diseño de su administración y del tamaño

Orden	Admin. Autónoma	Orden	Admin. autónoma
1	Navarra	8	Cataluña
2	País Vasco	9	Andalucía
3	La Rioja	10	Extremadura
4	Murcia	11	Castilla La Mancha
5	Baleares	12	Canarias
6	Asturias	13	C. Valenciana
7	Galicia	14	Madrid

Fuente: Elaboración propia.

A resultas de este orden, la variable explicativa más relevante es el impacto que tienen las fases de incorporación de los contingentes más importantes de personal. Según el modelo de contratación vigente en cada fase se configuran distintos modelos de función pública que tienden a extender su influencia en el tiempo, siguiendo dinámicas de *path dependence* a partir de los rendimientos crecientes asociados a su composición inicial (Pierson, 2000; Mahoney, 2000). Los costes de alterar el modelo desarrollado en la fase inicial facilitan el mantenimiento del entramado institucional vigente, a menos que presiones externas obliguen a un replanteamiento más en profundidad (Levi, 1997; Thelen, 1999).

Atendiendo a los períodos propuestos en el apartado anterior (y que alcanzan hasta la observación realizada en el año 2000) podemos identificar distintas tendencias (o modas) en las políticas de contratación del personal:

- 1) Período de creación, fundación e institucionalización (1980-1987): se caracteriza por el interés de las administraciones autonómicas en crear su propia función pública y se corresponde con un momento de funcionarización: las CC.AA. que acceden a la autonomía mediante la vía del

artículo 151 de la Constitución o mediante la vía especial (Navarra) contratan un elevado número de funcionarios. Las Comunidades pequeñas (Navarra, País Vasco) casi culminan en esta fase el proceso de contratación de personal mientras que las Comunidades de mayores dimensiones prolongan su proceso de construcción hasta el período siguiente. Las CC.AA. que acceden más tarde por la vía del artículo 143 de la Constitución (o del 144, como es el caso de Madrid) contratan sólo una parte de su personal en 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 recelan de la supuesta falta de flexibilidad del estatuto funcional e inician una tendencia a laboralizar las nuevas entradas de personal. Esto afecta a las Comunidades históricas de grandes dimensiones (como Andalucía y Cataluña) que congelan las oposiciones a funcionarios y optan por los contratos laborales. También afecta a las CC.AA. más tardías cuyo desarrollo más importante acontece en este período (Madrid) o a las que ven ampliadas considerablemente sus competencias (Comunidad Valenciana y Canarias).
- 3) Final de ciclo (1993-1996): el modelo de laboralización entra también en crisis ya que no se perciben con claridad sus ventajas y sí se ponen de manifiesto los inconvenientes de tener dos colectivos con diferentes derechos y obligaciones. A esta circunstancia hay que añadir algunas sentencias de los tribunales y una nueva legislación que ponen en cuestión la utilización masiva de esta vía de contratación. Es un momento de confusión donde se regresa sin mucha convicción a una cierta funcionarización de los empleados públicos. Sin embargo el impacto real de este período es 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 optan por el vínculo funcional a través de la realización de oposiciones, con cierta presión por parte del personal interino que se fue 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.

El cuadro 5 relaciona el orden de las administraciones autonómicas según su tamaño y período 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 funcionalización, en términos generales. Se corrobora asimismo la tendencia inversa: cuanto más se retrasa el proceso de institucionalización (por fecha de inicio y por mayor tamaño), más alto es el índice de laboralización. Aparecen sin embargo tres CC.AA. que no siguen el argumento planteado: Asturias, Castilla La Mancha y Comunidad Valenciana.

Cuadro 5. Relación entre el orden de las administraciones autonómicas analizadas según su fecha de puesta en marcha y tamaño y según el porcentaje de personal funcionario.

<i>Orden</i>	<i>Admin. Autonómica</i>	<i>% fun</i>	<i>Orden</i>	<i>Admin. Autonómica</i>	<i>% fun</i>
1	Navarra	94,5	8	Cataluña	67,6
2	País Vasco	77,3	9	Andalucía	43,6
3	La Rioja	68,6	10	Extremadura	48,7
4	Murcia	79,9	11	Castilla La Mancha	<b>58,1</b>
5	Baleares	60,9	12	Canarias	37,2
6	Asturias	<b>44,6</b>	13	C. Valenciana	<b>65,8</b>
7	Galicia	67,8	14	Madrid	26,9

\* Los datos en negrita no siguen la hipótesis planteada.

Fuente: Elaboración propia.

Recuperando las fases desarrollo de las CC.AA. cabe apuntar que estos datos de composición del empleo público autonómico han sufrido variaciones significativas a partir de la combinación de dos

factores. En primer lugar, a resultas de diversas normas estatales y, especialmente, a partir de diversas sentencias del Tribunal Constitucional <sup>4</sup> a favor del vínculo funcionarial, se han puesto en marcha los denominados procesos de funcionarización del personal. Con estos procesos se habilitan sistemas selectivos internos para facilitar el cambio de vinculación del personal laboral a personal funcionario. En segundo lugar con el traspaso efectivo de nuevas competencias (sanidad y educación a la totalidad de CC.AA. y otras como justicia) intensivas en personal han producido modificaciones en la composición del colectivo de empleados públicos autonómicos.

Estas variaciones no ocultan, sin embargo, una trayectoria previa que tiende a reproducirse en el ámbito informal, a modo de “decoupling” (Meyer and Rowan, 1991), y que permite ajustarse a los requerimientos formales sin alterar de forma significativa las instituciones vigentes. La alteración de vínculos laborales se combina con un mayor peso de las organizaciones sindicales que marcan el tipo de gestión de personal desarrollado. En todo caso, el peso de las instituciones va más allá de la imagen ofrecida por ciertos indicadores externos y tiene mucho que ver con el *path* (Mahoney, 2000; Levi, 1997) establecido en las etapas iniciales de configuración de la administración autonómica.

#### **4. Conclusiones**

En los procesos de descentralización del Estado de países con baja institucionalidad (como los del área latinoamericana o los de la Europa del Este) suele prestarse relativamente poca atención a la configuración de los sistemas administrativos de los entes subestatales (Ramió y Salvador, 2004). La concreción de estos procesos depende en buena medida tanto de factores de entorno, como el momento socio-político en que se dan o el propio alcance de la descentralización (Jordana, 2002 and 2001), como internos vincu-

---

<sup>4</sup> El órgano encargado de dirimir los conflictos entre el Estado y las CC. AA.

lados a la propia tradición administrativa (Pollit and Bouckaert, 2000), pero también de la operativa a través de la cual se concreta la creación de las nuevas administraciones.

El análisis del proceso de descentralización política en España muestra cómo las CC.AA. no han hecho mucho uso a su capacidad de autogobierno para configurar un modelo organizativo propio y diferenciado.

Esta aparente falta de interés en proporcionarse una organización distinta y acorde con las competencias a asumir y con las nuevas demandas de la sociedad puede explicarse mediante la convergencia de distintas circunstancias. El papel de determinados colectivos de empleados públicos transferidos desde la Administración General del Estado, que ocuparon las posiciones estratégicas para configurar las nuevas administraciones autonómicas y tendieron a reproducir el modelo de origen. La rápida implantación del Estado Autonómico supuso una cierta improvisación en materia organizativa ya que las CC.AA. prestaban más atención a la recepción de nuevas competencias que a reflexionar sobre cómo gestionarlas de un modo diferente a cómo lo hacía la Administración General del Estado. El papel de la network de actores vinculados al ámbito de la gestión pública y el contexto inicial de inestabilidad facilitaron el predominio de dinámicas de isomorfismo institucional a partir de la explotación de las instituciones existentes, en detrimento de dinámicas de aprendizaje basadas en la exploración de instituciones alternativas para la gestión de estructuras y recursos humanos.

Las variables referidas al proceso de transición política, a cómo se transfieren recursos y personal para crear las nuevas administraciones regionales, a qué prioridad política se otorga al ámbito de la gestión pública y, en definitiva, los referentes que se toman en consideración para generar nuevas respuestas para un nuevo contexto, explican la mayor parte de la configuración actual de las administraciones de las CC.AA.

A partir de este análisis se apunta que en el proceso de creación y desarrollo de las CC.AA., ni tan siquiera se dio la oportunidad de cambiar e innovar en el modelo de administración pública vigente. 

## Bibliografía

- ÁLVAREZ RICO, M.; GONZÁLEZ-HABA GUISSADO, V. (1992). *Administración y función pública en España*. Madrid: Ed. Libertarias.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. 4ª edición. Tecnos. Madrid.
- BALLART, X. y RAMIÓ, C. (1996). “Indicadores para el control de la gestión de personal”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6: 101-111.
- 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.
- COLOMER, J. (1998). “The Spanish ‘State of Autonomies’: Non-institutional Federalism” in *West European Politics*, n. 21 (4), pp. 40-52.
- DI MAGGIO, P.; POWELL, W. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.
- ECHEVARRÍA, K. (1995). *La paradoja de la Reforma Administrativa de las Comunidades Autónomas*. Papers ESADE, 135.
- JORDANA, J. (2002). Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: los casos de Argentina y Bolivia, Documento de Trabajo INDES I-38UE, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (89 p.).
- . Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina. Una perspectiva institucional, Documento de Trabajo INDES I-22UE, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (149 p.).
- KEATING, M. (1998): *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Northampton, Edward Elgar.
- KRASNER, S. (1984): “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, *Comparative Politics*, 16: 123-145.
- LANZARA, G. F. (1999). “Por qué es tan difícil construir las instituciones” en *Desarrollo Económico*, 38(152): 925-953.
- 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.: *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”, en WILLIAMSON, O.: *Organisational Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, 11-55. Nueva York: Oxford University Press.
- LINDENBERG, S. (1998): “The cognitive turn in institutional analysis: beyond NIE and NIS? en *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (JITE). Vol. 154 (4): 174-186.

- MAHONEY, J. (2000). "Path dependence in historical sociology" in *Theory and Society*, num. 29 (4): 507-548.
- MARCH, J. G. and OLSEN, J. P. (1996). "Institutional perspectives on political institutions" en *Governance*, N°s 9.
- . (1989). *Rediscovering Institutions*. Nueva York: Free Press.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. (1991). "Institutionalized organizations: formal structure as a Myth and Ceremony", en DiMAGGIO, P.; POWELL, W. (1991). *The New institutionalism in organizational analysis*, 41-63. Chicago: Chicago University Press.
- MEYER, James W. and SCOTT, W. Richard (1992). *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London: Sage.
- MORATA, F. (1992). "Institucionalización y Rendimiento Político del Estado Autónómico", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 76.
- PETERS, B. G. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The "New Institutionalism"*. Painter. London.
- PIERSON, P. (1996). *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PIERSON, P. (2000). "Increasing returns, path dependence, and the Study of Politics" en *American Political Science Review*, 94(2): 179-194.
- POLLIT, Christopher and BOUCKAERT, Geert, (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- RAMIÓ, C. (2001). "Conceptos y metodología para la evaluación de los procesos de descentralización político-administrativa: la evaluación del rendimiento institucional de las comunidades autónomas de España". Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
- RAMIÓ, C. y SALVADOR, M. (2004). "Administrative Reforms in a Globalized World: Human Resource Management in Latin America's Public Administration", in LEVI-FAUR, D. and VIGODA, E. (Eds.). *International Public Policy and Management Policy Learning Beyond Regional, Cultural, and Political Boundaries*. Marcel Dekker. New York
- . (2002). "La configuración de las Administraciones de las Comunidades Autónomas: entre la inercia y la innovación institucional" en SUBIRATS, J. y GALLEGU, R. *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. CIS. Madrid.
- RAMIÓ, C. y SUBIRATS, J. (1996). "Los Aparatos Administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el Mimetismo y la Diferenciación", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 45-II.
- SCOTT, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. Sage. Thousand Oaks.

- THELEN, K. (1999). "Historical Institutionalism in Comparative Politics" in *Annual Review of Political Science*. Vol. 2, 1999.
- TOLBERT, Pamela S. and ZUCKER, Lynne G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory, in Steward R. Clegg, Cynthia Hardy and Walter R. Nord (Eds), *Handbook of Organization Studies*, 179-192. Sage: London.
- TSEBELIS, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.
- 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*, 1(1): 97-127.
- WEAVER, R. K. and ROCKMAN, B. A. (eds.) (1993). *Do institutions matter? government capabilities in the United States and abroad*. Brookings Institution cop. Washington.