

Transformaciones en la gestión pública, condicionantes históricos y tradición administrativa: aportes de la investigación sobre el caso español al debate internacional y la literatura comparada.

Alberto Núñez Sabarís¹

Universidad de Santiago de Compostela, Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración.

Correo electrónico: zacande@yahoo.es

Resumen: En los últimos años ha sido abundante y diversa la contribución académica internacional sobre los procesos de reforma en la gestión pública. La gestión pública en los países de tradición anglosajona ha sido foco de atención de las principales publicaciones, apreciándose una menor difusión investigadora sobre la reforma de la gestión pública en los países de tradición administrativa napoleónica. Este busca exponer las principales conclusiones a las que ha llegado la literatura sobre reforma en España desde el análisis de las limitaciones y condicionantes que sufren los procesos de reforma debido a raíces de carácter histórico y al legado de las tradiciones administrativas. Se pone de manifiesto la ausencia de una reforma con visión global del sistema administrativo español a la vez que se observaron importantes cambios en los sistemas de gestión en organizaciones públicas particulares que siguieron pautas de difusión institucional.

Palabras clave: políticas de reforma, gestión pública, tradición administrativa, organizaciones públicas.

Introducción

Durante las últimas décadas en los gobiernos de todo el mundo se ha producido lo que algunos autores denominan “era de las reformas administrativas” (Cassese, 2003). Se ha venido hablando indistintamente, aunque con matices distintos, de “reforma”, “reinención”, “modernización”, o “transformación” de los gobiernos y de la gestión pública; ocupando un lugar importante tanto a nivel de discurso como de cambios efectivos en las últimas tres décadas en todos los países (Dussauge, 2009; Pollitt y Bouckaert 2011).

En los últimos años, en un intento por superar los desafíos que se presentan al “viejo” modelo burocrático-administrativo weberiano aparecen nuevos paradigmas y tendencias de reforma de la gestión pública. Desde finales de los años setenta, a raíz de las crisis fiscales, económicas y políticas se viene dando un proceso evolutivo de los modelos de gestión y organización pública que se traducen en un conjunto de reformas en diferentes países. Independientemente de las corrientes de pensamiento, hay un consenso respecto de la necesidad de organizarse de forma

¹ Alberto Núñez es doctorando en etapa de tesis en el Programa de Doctorado en Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela. Su investigación se centra en los procesos reforma en gestión pública en los estados de tradición administrativa napoleónica. Es Máster en Dirección Pública (*Executive Master in Public Administration*) por ESADE. Es director de proyectos de consultoría y asistencia técnica a nivel internacional sobre reforma institucional, y diseño y evaluación de políticas.

diferente para enfrentar desafíos diferentes, pasando de la visión tradicional administrativa burocrática hacia nuevos modelos más flexibles y con capacidad de adaptación a nuevas demandas.

Fue a principios de los años noventa cuando un nuevo paradigma se conceptualizó como tal: la Nueva Gestión Pública. Según Hood (1991) diversos gobiernos comenzaron en esos años previos a implantar reformas caracterizadas por la transferencia de prácticas gerenciales del sector privado al sector público, el uso de mecanismos de control orientados a resultados y reformas que, en general, prestaban mayor atención a valores de la gestión, como la eficiencia y la eficacia. Por otro lado, un nuevo paradigma se ha venido configurando en los últimos años con características diferentes: la gobernanza o la nueva gobernanza pública (Osborne, 2006). El paradigma de la gobernanza tiene, desde el punto de vista de la gestión pública, dos acepciones: la de una nueva forma de gobernar, más abierta, participativa y colaborativa entre el Estado, la sociedad y los actores privados; y la de un nuevo conjunto de mecanismos de política y gestión como las redes y las asociaciones público – privadas. Pollitt y Bouckaert defienden que en la actualidad no se puede hablar de un modelo dominante, sino más bien de una mezcla de orientaciones de reforma a veces contradictorias (Pollitt y Bouckaert, 2011) e introducen además un nuevo paradigma de reforma que conceptualizan como nuevo estado weberiano y que presenta elementos modernizadores reconociendo el aparato estatal tradicional que pretende convertir en más profesional, más eficiente y más responsable de cara a los ciudadanos (Lynn, 2006).

Estas reformas se ven condicionadas por una serie de elementos (Pollitt y Bouckaert, 2011). Entre estos elementos condicionantes destacan las tradiciones administrativas de los estados objeto de reforma pudiendo diferenciar dos grandes tipologías según gran parte de la bibliografía: guiados por el modelo *Rechtsstaat* (o estado de derecho) o por la noción anglosajona de *public interes*. Muy pocos sistemas están fuera de uno de estos dos modelos. Los estados napoleónicos, mayoritarios en el sur de Europa, constituyen un importante subgrupo dentro del modelo *Rechtsstaat* (Ongaro, 2009), como es el caso de la administración pública española.

En los últimos años ha sido abundante y diversa la contribución académica internacional sobre los procesos de reforma en la gestión pública. La gestión pública en los países de tradición anglosajona ha sido foco de atención de las principales publicaciones, apreciándose una menor difusión investigadora sobre la reforma de la gestión pública en los países del sur de Europa de tradición administrativa napoleónica (Ongaro, 2009). Teniendo en cuenta lo anterior pretendo exponer las principales conclusiones a los que ha llegado la literatura sobre reforma en España que orientaron su trabajo a indagar en las limitaciones y condicionantes que sufren los procesos de reforma debido a raíces de carácter histórico y al legado de las tradiciones administrativas

Por ello se presenta en formato ponencia los resultados del análisis bibliográfico sobre la literatura actual sobre reforma de la gestión pública y sobre el aporte que se ha realizado desde España al debate internacional y la literatura comparada sobre reforma en gestión pública, en nuestro caso en el marco de una tradición administrativa napoleónica propia de la mayoría de los Estados del sur europeo.

Análisis comparado y líneas de investigación

Un primer reto para la identificación de aportes en la literatura sobre el caso español de reforma en gestión pública pasa por identificar y establecer algún tipo de agrupación de corrientes de investigación que buscan aportar conocimiento a partir de la verificación de hipótesis y la generalización de conclusiones sobre los casos de estudio. Para el ejercicio de esta agrupación se tomó de Raquel Gallego (2010) la identificación de tres grupos de literatura comparada que se ha trasladado en intereses de investigación sobre reforma de gestión pública, con los siguientes temas de interés:

1. Un primer grupo de literatura se ha centrado en las **limitaciones y condicionantes que sufren los procesos de reforma debido a raíces de carácter histórico y a las tradiciones administrativas**. Destacan en este campo, los trabajos de análisis comparado y desarrollo conceptual realizados por Ongaro (2008, 2009) y Peters (2008), realizando este último una propuesta de definición de tradición administrativa napoleónica como marco en el que operan algunos sistemas administrativos, como el español. El foco de esta ponencia es describir los estudios que dialogan en el marco referencial propuesto por Peters de tradición administrativa, ampliando a aproximaciones que partan teóricamente desde el institucionalismo y tengan como objeto realizar un análisis general de la reforma en el Estado español. Este será el principal foco de esta ponencia.
2. Otro grupo de trabajos tiene como objetivo principal de su estudio el **contenido de las reformas**. Quizás el trabajo más celebre que pretende una orientación global sobre las trayectoria de reforma sea el realizado por Pollitt y Bouckaert iniciado en 2000 y continuado hasta la fecha (2000, 2004, 2011). Este trabajo, principal referencia internacional atendiendo al nivel de difusión con este enfoque de estudio, no incluye entre los casos estudiados el español. Más allá del trabajo de estos autores, la española literatura con este enfoque que describe casos de introducción de diferentes prácticas gerenciales, es vasta al tiempo que presenta la dificultad de encontrar numerosos casos sobre los que extraer conclusiones generalizables. Muchos de estos estudios se centran en analizar la introducción de cambios en organizaciones particulares centrándose en aspectos de proceso y estructura. Se identifican, sin embargo, también algunos casos de análisis que aplican metodologías que permiten observar resultados de reforma en términos de impacto. Por ello, y ante la cantidad de trabajos que versan sobre el contenido de las reformas, destaco las conclusiones de algunos proyectos de investigación internacional que incluyen análisis sobre el caso español, como son el COCOPS y LIPSE. Uno de los ejercicios más destacables sobre reforma en gestión pública ha sido el proyecto COCOPS (*Coordinating for Cohesion in the Public Sector*) financiado por la Comisión Europea en el que participan varias universidades europeas y busca evaluar el impacto de las reformas que tienen como orientación la Nueva Gestión Pública (NGP) en países europeos, incluido España. Destaca porque se trata de un estudio amplio que incluye la revisión de 520 artículos, 23 de los cuales tratan sobre reformas en España y los estudios seleccionados incorporan una evaluación

de impacto de la reforma bien a nivel de sector público como un todo bien en alguna organización pública tomada como caso.

Además de COCOPS es oportuno destacar el proyecto de investigación que va más allá de valorar el impacto de la aplicación de la NGP e incluye iniciativas que podrían ser incluidas en las orientaciones de reforma de tipo nueva gobernanza pública. LIPSE (*Learning from Innovation in Public Sector Environments*) es un programa de investigación desarrollado dentro del 7º Programa Marco de la Comisión Europea en calidad de Proyecto de Investigación centrado en el estudio de los aprendizajes a partir de la innovación en el entorno del sector público, y que también incluye el caso español en esta ocasión centrándose uno de los grupos de trabajo en la innovación en gestión pública en el Ayuntamiento de Barcelona de manera comparada con otros tres ayuntamientos europeos.

3. Finalmente, para un grupo de investigadores el tema prioritario de investigación lo constituye la cuestión de cómo se producen los cambios a partir del análisis de la generación de las agendas políticas y la toma de decisiones en la **formulación de políticas de gestión pública** a través de ciclos de política (Ongaro, 2006, Gallego 2010).

Raquel Gallego ha realizado un análisis del cambio en las políticas de gestión pública desde 1982 hasta 1997 (2003, 2010). Realiza, desde el estudio del caso español, un aporte fundamental al conocimiento sobre la formulación de las políticas de gestión pública en España. En términos generales, el análisis del caso demuestra que cuando las propuestas de reforma adquieren forma legislativa, la formulación de políticas de gestión pública en España está muy influenciada por factores políticos, siendo consecuencia del sistema parlamentario y de partidos español y de las relaciones entre los partidos políticos a nivel estatal y autonómico. No es objeto de esta ponencia profundizar en este análisis, por otro lado fundamental y en gran medida pionero en el análisis del proceso de toma de decisión de las políticas de gestión pública

A continuación, se describen los principales aportes que se han realizado desde la literatura española al análisis de cómo las características institucionales y tradición administrativa ha podido influir en el contenido y resultados de las reformas en España.

Reforma de la gestión pública: condicionantes históricos y tradición administrativa

Una línea de investigación, desde paradigmas institucionalistas aunque no exclusivamente, ha indagado en las limitaciones y condicionantes que afectan a los procesos de reforma en la gestión pública atendiendo a la tradición administrativa en el que opera la gestión, así como a los condicionantes históricos que pueden limitar el abanico de posibilidades de reforma.

La literatura internacional sobre la reforma de la gestión pública ha dedicado poca atención a una serie de países - Francia, Grecia, Italia, Portugal, España - que han sufrido importantes procesos de cambio desde el punto de vista político e institucional y también administrativo en los últimos tres decenios (Ongaro, 2009). Como el mismo Ongaro apunta desde un punto de vista teórico, una

tradición administrativa entera, la tradición administrativa napoleónica, está insuficientemente representada en los estudios comparativos de gestión pública.

Una referencia teórica fundamental en el debate lo constituye el trabajo de Guy Peters (2008) que ofrece un marco para entender el concepto de tradición administrativa y propone su aplicación a los sistemas administrativos napoleónicos, entre los que se incluye la tradición administrativa española. Aunque las tradiciones administrativas no son totalmente determinantes, si configuran parámetros para la acción, y cualquier reforma en la gestión pública va a presionar sobre estos parámetros afectando el proceso de diseño y sobre todo de implementación de la reforma.

Con el fin de superar algunas de las limitaciones de las descripciones simples del concepto de tradición administrativa, Peters desarrolla un conjunto de dimensiones que son útiles para la comprensión de una amplia gama de sistemas administrativos, desarrollando una de las cuatro tradiciones principales en la administración pública europea: la tradición napoleónica. Realiza una propuesta de dimensiones y su implicación en el ámbito de la tradición administrativa napoleónica, que se resume de la siguiente manera (2008):

1. Estado y sociedad: esta dimensión se refiere a la relación entre Estado y sociedad presentando una dicotomía entre las concepciones orgánicas y contractualistas. Mientras la concepción orgánica supone que el Estado está vinculado desde sus inicios con la sociedad no entendiéndose separados uno del otro; la concepción contractualista presupone un Estado que surge de un contrato consciente, expresado a través de una constitución u otros acuerdos constitutivos, entre los miembros de la sociedad y de las instituciones que los regirán. Esta concepción pudiera presentar erosiones como, por ejemplo, en España tras el proceso de descentralización.

Las concepciones orgánicas tienden a atribuir un menor rol autónomo a los ciudadanos asumiendo el Estado la obligación de defender a la sociedad. El Estado y sus administradores reconocen, por lo tanto, pocos límites y la consecuencia es una concepción centrada en la gobernabilidad del Estado (Peters y Pierre, 2002) como ente rector. En el contexto de la reforma de la gestión pública, por lo tanto, la posición estado-céntrica limita la introducción de reformas centradas en el ciudadano, por ejemplo, hacia una orientación al usuario o cliente (según la visión de reforma) de los servicios públicos.

2. Ley y gestión: una segunda característica que define las tradiciones administrativas es la preponderancia que se le da a la ley y la gestión en la definición de las tareas y procesos de la administración.

Por un lado, en la visión más garantista del rol de la administración, se define el papel principal de la administración pública en su responsabilidad por administrar el derecho. Desde este punto de vista, la buena administración tiene que ver con el concepto weberiano de administración. Se trata, por lo tanto, de emplear la ley apropiada y eficazmente para alcanzar los fines públicos.

Por otro lado, la orientación gerencial, sin negar la importancia del imperio de la ley, sí reconoce que la primera responsabilidad del servidor público de alto nivel (directivo público) es conseguir resultados, y hacer que la organización tenga el mejor desempeño posible.

3. Administración y política: esta dimensión se define por la relación que existe entre políticos y funcionarios. La pregunta básica es en qué medida se espera que los funcionarios públicos sean independientes a las presiones políticas. En todas las tradiciones administrativas existe la concepción de que al menos una parte de la función pública debe ser apolítica en el marco de la administración de la ley, de la manera más justa e imparcial posible.

El grado de politización de la función pública ha aumentado en los últimos años, incluso en los países que se han enorgullecido de tener un fuerte sistema de acceso de mérito y un servicio público neutral desde el punto de vista de injerencia política (Peters y Pierre, 2002).

La tradición napoleónica tiende a tener menos barreras entre lo político y lo administrativo que la mayoría de otras tradiciones. Los funcionarios a menudo tienen carreras políticas, bien como políticos en activo, bien como personas designadas para ocupar cargos en los gabinetes ministeriales o estructuras similares vinculadas a líderes políticos. Carles Ramió ha profundizado en esta relación entre políticos y funcionarios en España en un interesante reciente libro (Ramió, 2012).

4. Carrera profesional del funcionariado: está implícita en la discusión anterior sobre la relación de la política y con la administración. Se trata de una concepción de carrera de la función pública al menos parcialmente distinta tanto de las carreras políticas, sino también de las carreras del sector privado. Una característica que ha diferenciado las tradiciones administrativas es la existencia de una carrera burocrática distinta, y el grado en que los individuos tienden a permanecer en puestos administrativos durante su vida laboral. Aunque la función pública se diferencia generalmente de otras carreras profesionales, hay diferencias significativas entre tradiciones administrativas sobre el grado de aceptación de intercambio entre las carreras del sector público y privado.

5. Uniformidad: la igualdad es un valor central de la administración pública, debiendo ser tratados los ciudadanos con justicia e igualdad de acuerdo a sus necesidades. La uniformidad constituyó una clara estrategia en la construcción del Estado por Napoleón en el caso de Francia, con el objetivo de crear una nación unificada a partir de un conjunto de estructuras feudales que tenían diversos grados de lealtad a la monarquía anterior. Esta estrategia, de arriba hacia abajo, en la construcción del Estado partía del supuesto que la reducción de las diferencias era la mejor manera de generar compromiso con el Estado.

La aparición de ideas nuevas sobre contratación o externalización de servicios públicos o el empleo de la sociedad para prestar servicios públicos (co-producción) también aumentan la diversidad en las formas de prestación y recepción de los servicios públicos, y por lo tanto estas fórmulas a priori pueden no ser tan aceptadas en estados con una clara orientación a la uniformidad, como en la tradición administrativa napoleónica.

6. Estado y sociedad II: en la relación entre Estado y sociedad, además de la visión orgánica o contractualista de esta relación anteriormente mencionada, hay otro aspecto importante que tiene que ver con el rol que los actores sociales desempeñan en el diseño y ejecución de políticas públicas.

La concepción alternativa a la de los intereses de la sociedad en relación con el gobierno, es que su participación en cierta medida socava la autoridad del Estado, y representa una incursión injustificada en prerrogativas estatales. También hay un elemento administrativo involucrado en esta dimensión ya que el punto de contacto principal entre la sociedad y el Estado es el sistema administrativo.

Los estados con una orientación más estado-céntrica con una visión orgánica del mismo pueden tender a excluir las influencias de los grupos de interés y tratar de conservar su autonomía frente a las presiones de grupos. En la tradición napoleónica los grupos de interés frecuentemente se consideran intervenciones ilegítimas frente a la autonomía del Estado. Estos intereses, por lo tanto, no se incorporan en la administración como en el norte de Europa, y la administración pública tiende a ser selectiva sobre qué intereses van a ser incorporados en la deliberación pública, en general, aquellos que estén dispuestos a aceptar la tutela del Estado.

7. Rendición de cuentas: esta dimensión de la tradición administrativa hace referencia a la manera en que la rendición de cuentas se aplica en el sector público. Esta dimensión de las tradiciones administrativas está estrechamente relacionada con la dimensión anteriormente señalada de la relación entre la ley y la gestión. En este caso también hay elementos distintivos en la forma en que se persigue la rendición de cuentas dentro de las diferentes tradiciones. En todos los sistemas políticos se delega poder a las burocracias, y en consecuencia los mecanismos de responsabilidad deben limitar y controlar el ejercicio de dicha facultad.

En la tradición napoleónica la rendición de cuentas tiene una orientación formal y legalista, en contraste con las ideas de la nueva gestión pública. Aunque hay elementos de control político en el que parlamentos e incluso ciudadanos pueden participar en procesos de control, los principales elementos de control tienen carácter legal. Muchos de los controles se ejercen ex ante, por lo que los gestores públicos a menudo tienen que obtener la aprobación antes de tomar decisiones, en lugar de actuar y rendir cuentas a posteriori. Este patrón puede, a priori, favorecer el cumplimiento de la legalidad, pero también dificultar la gestión ágil y efectiva.

La importancia del trabajo de Peters radica en el desarrollo del concepto de tradición administrativa aportando un marco teórico sobre el que validar hipótesis e ideas subyacentes sobre la administración y la gestión pública, y sus procesos de reforma.

En resumen, el énfasis en la ley, en la formalidad y en la uniformidad distingue a la tradición administrativa napoleónica provocando que la aplicación de muchas de las reformas de la gestión pública ahora centrales en muchas de las agendas de los gobiernos, se conviertan en procesos de difícil implantación tanto desde el punto de vista operativo como cultural. Por ello esta tradición administrativa es un poderoso legado del pasado que sigue teniendo una influencia penetrante, a

veces positiva y a veces negativa, en la administración y gestión pública contemporánea española en todos los niveles de gobierno.

A continuación destaco los estudios específicos realizados sobre el caso español que vinculan el legado histórico institucional y de tradiciones administrativas con el proceso de reforma en gestión pública. Destaco los trabajos realizados por Carles Ramio y Miquel Salvador (2004), Salvador Parrado (2008), Carlos Alba y Carmen Navarro (2011) y Philipp Bezes y Salvador Parrado (2013).

Desde una perspectiva de análisis neo-institucionalista, **Carles Ramió y Miquel Salvador (2004)** han aportado una revisión de la configuración y desarrollo de las administraciones de las comunidades autónomas españolas ofreciendo algunas claves explicativas del resultado de esta evolución. 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. El estudio 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.

Según los autores, 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). Así, 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. Ello incidió de forma determinante en la configuración de una cultura política y administrativa cercana a los referentes de la Administración General del Estado.

La interpretación de este proceso desde la perspectiva neoinstitucionalista pone el énfasis en el marco cognitivo de estos profesionales. 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. 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.

Con el expresivo título de su artículo, Ramió y Salvador avanzan la ausencia de un proceso de innovación ni de mejora en las instituciones administrativas nacidas como consecuencia del proceso de descentralización del Estado a principios de los años ochenta. Señalan tres presiones del entorno que favorecieron la línea continuista en la construcción de los aparatos administrativos autonómicos: el contexto de urgencia política, el proceso de transferencias que favoreció la reproducción de las estructuras y pautas de funcionamiento de la Administración General del Estado y la falta de definición de una base normativa clara por parte del Estado.

En la línea de los referentes conceptuales de las tradiciones administrativas apuntados por Peters, **Salvador Parrado (2008)** realiza una contribución sobre el caso español analizando tres agencias a nivel de la administración central e identifica la relación entre la naturaleza del objeto de trabajo y de la especificidad de la tarea realizada por cada agencia (además de otros aspectos) con las condiciones que pueden favorecer el cambio en la gestión. La gran conclusión de su trabajo es que el proceso de reforma en los casos estudiados se ha dado a través de un desarrollo institucional por capas (*layering*) y luego se extiende a través de mecanismos de difusión.

Este trabajo pretende demostrar que la administración central en España, como representante de la tradición napoleónica, ha sido objeto de considerables cambios de gestión en organismos no autónomos y semi-autónomos caracterizados por la prestación directa de servicios, ello a pesar del fracaso de reforma de la gestión pública a nivel macro y la ausencia de reformas radicales de la administración pública.

Parrado aplica conceptos del institucionalismo histórico en el análisis del cambio incremental en la administración pública. Se basa en Thelen (2003) que diferencia dos grupos de enfoques en la explicación de cómo se crean, reproducen y cambian las instituciones: *constant-cause* y *path-dependence*. Según el enfoque *constant-cause*: los mismos factores explican tanto la génesis como el cambio en las instituciones a través del tiempo; el enfoque *path-dependence* mantiene que diferentes factores intervienen en la génesis y cambio de las instituciones. Thelen examina dos mecanismos de cambio incremental que son tenidos en cuenta por Parrado: *layering* y *conversion of institutions*. *Layering institutions* es un concepto que "implica la renegociación parcial de algunos elementos de un conjunto dado de instituciones, dejando a otros en su lugar" (Thelen, 2003). Con el concepto de *Layering* subyace la idea de que existe una negociación continua de los acuerdos sobre los que se basa la institución y sus funciones.

De Bezes y Lodge (2006), Parrado toma en cuenta otros tres mecanismos de cambio incremental: *drift*, *diffusion* y *displacement*. El concepto de "difusión" es de interés para explicar cómo se ha producido un cambio de reforma gradual. La difusión opera a través de mecanismos de *benchmarking*, aprendizaje, transferencia de conocimientos y procesos similares. Según Bezes and Lodge esos procesos se deben a razones como la dependencia en los recursos, la búsqueda de legitimidad y de consenso entre profesionales.

Las tres organizaciones analizadas y a las que Parrado aplica estos conceptos son la Agencia Tributaria, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Dirección General de Registro Público (actual Dirección General de los Registros y del Notariado). Justifica el autor la selección de estas organizaciones basándose en la hipótesis de que los cambios en las organizaciones (en ausencia de cambios a nivel macro) pueden producirse más fácilmente en las instituciones que prestan servicios públicos directamente y tienen la presión de la creciente demanda de los usuarios, mientras que otras organizaciones públicas que basan sus actividades en la planificación, evaluación, inspección o regulación no tienen incentivos exógenos para el cambio en los sistemas de gestión.

Existe la creencia general en foros y publicaciones internacionales que los países que pertenecen a las llamadas tradiciones "napoleónica" o "prusiana" están rezagados, y en el peor de los casos imposibilitan, los procesos de reforma en gestión pública en la forma que los hacen las burocracias de la tradición anglosajona.

Esta idea presupone implícitamente que la tradición administrativa constituye una variable independiente y ayuda a explicar entre otros factores por qué el escaso resultado de procesos de reforma en algunos países fundamentalmente del sur de Europa. Sin embargo esta idea es cuestionada por Parrado y por ello se observan en no pocas ocasiones, resultados de reforma diferentes en organizaciones incluso con servicios idénticos o muy similares y geográficamente próximas.

Por ello Parrado defiende que el caso español muestra que si la innovación institucional tiene lugar en el nivel individual de las organizaciones y agencias, las hipótesis que atienden a la tradición administrativa como variable explicativa son menos relevantes que como lo son en los cambios a nivel global de la administración donde si tienen una incidencia fundamental.

Así, la modernización de la administración central española se ha producido, de manera compatible con el fracaso de los intentos de cambios globales, a finales de los años ochenta y principios de la década del noventa 1990, a través de "capas" (o *layerring*) de cambios en las normas de nivel operativo en las agencias prestadoras de servicios a través de la "difusión" del cambio entre departamentos y organizaciones públicas.

Alba y Navarro (2011) realizan una revisión histórica del proceso de formación y cambio de la administración pública en España, tratando de extraer algunas consideraciones generales. El alcance de su trabajo lo constituye una descripción del desarrollo de la administración pública española hasta el presente. Los autores defienden que la estructura administrativa centralizada en España, propia de la tradición napoleónica, ha sobrevivido adaptándose a los escenarios políticos cambiantes desde principios del siglo XIX. Defienden igualmente que en comparación con otros países de la misma tradición, España probablemente representa la copia más cercana del modelo original en términos de una visión más orgánica de la relación Estado-sociedad, el valor supremo de la norma, la superioridad de la ley sobre la gestión, la uniformidad y la percepción "sagrada" del interés público, según las dimensiones aportadas por Peters (2008).

Sostienen Alba y Navarro que España cambió drásticamente desde una burocracia centralizada a un sistema multinivel de gobernanza pasando a diecisiete burocracias a nivel de comunidad autónoma. Sorprendentemente, el modelo napoleónico tradicional en que se basaba la administración central española se reprodujo en los nuevos gobiernos autonómicos al tiempo que desarrollaban su propio sistema burocrático. Esta falta de innovación por parte de los gobiernos autonómicos, puede ser explicada por la forma en cómo se produjo el traspaso de competencias. Esta cuestión, como se comentó previamente, ha sido tratada por los neo-institucionalistas en términos de adaptación institucional, isomorfismo y procesos de aprendizaje organizacional.

Por su parte, **Bezes y Parrado (2013)** pretenden responder a la cuestión de si las reformas en los diferentes países muestran patrones de evolución similares respecto a los que tienen sistemas administrativos parecidos. Su trabajo busca identificar los mecanismos específicos que vinculan instituciones administrativas y elecciones de los actores en su contexto, prestando atención a cuatro dimensiones interrelacionadas: elecciones institucionales, restricciones, tiempos y secuencia de la trayectoria global de reforma. El objetivo es mejorar las explicaciones comparativas identificando mecanismos causales (Falletti y Lynch, 2009) que pueden ser comunes para los países napoleónicos más parecidos: Francia y España.

Muchos académicos han investigado e identificado similitudes entre países napoleónicos. La primera similitud es que Francia (Rouban, 2008) y España (Gallego, 2003, Parrado, 2008) caminan detrás de otros países en la implementación de reformas de tipo nueva gestión pública. Sin embargo, pocos estudios empíricos han comprobado cómo esas características institucionales han influido el contenido y resultados de reformas administrativas en los estados napoleónicos. La asunción de Bezes y Parrado es que las instituciones napoleónicas son significativas en el análisis de las reformas administrativas contemporáneas si se pone el foco de atención en su contenido, tiempos y secuencia de la reforma.

Sostienen Bezes y Parrado que hasta la fecha la influencia de las instituciones administrativas en las reformas contemporáneas ha sido señalada a menudo pero insuficientemente comprobada. De manera más específica, varios académicos han estudiado los países napoleónicos y han señalado la identificación de un patrón de contenido de las reformas y una resistencia general al cambio. Su trabajo pretende ir más allá, identificando similitudes y diferencias más específicas en los países napoleónicos mapeando los cambios en relación a los mecanismos causales que tienen que ver con las elecciones de reforma, el contenido, tiempos y secuencia de las reformas.

Toman como referencia el concepto de mecanismos causales de Falletti and Lynch (2009) como conceptos “portables” que operan en diferentes contextos. Así como los mecanismos interactúan con el contexto en el que operan, los resultados del proceso no pueden ser determinados a priori conociendo el tipo de mecanismo que está en operación. Bezes y Parrado asumen que las instituciones napoleónicas más parecidas son propensas a generar mecanismos causales similares si observamos tanto el contenido similar de las políticas de reforma administrativa como un orden similar de los episodios de reforma. Sin embargo, las diferencias de contexto entre Francia y España son útiles para explicar por qué los mismos mecanismos pueden operar de forma diferente. El argumento utilizado apunta a que la trayectoria de la reforma global está condicionada por el momento en el que la iniciativa de reforma tiene lugar y por el momento en que diferentes reformas interactúan, generando mecanismos de refuerzo o reacción.

Efectos de las reformas en la tradición administrativa

Teniendo en cuenta el tipo de reforma en un proceso de evolución por capas y difusión según se ha descrito previamente en el marco del trabajo de Parrado (2008) se plantea la cuestión de en qué medida ha influido la tradición administrativa napoleónica en el fracaso de la reforma de la gestión pública española a nivel macro y, de manera inversa, cómo se ha modificado el modelo

napoleónico de partica con los cambios introducidos en el sistema administrativo español. Como se ha señalado, España importó la mayoría de los rasgos de la tradición administrativa napoleónica en la primera Constitución española de 1812.

A partir de estas constantes, España cambió drásticamente de una burocracia centralizada a un sistema multinivel de gobernanza pasando a diecisiete burocracias a nivel de comunidad autónoma. Sorprendentemente, el modelo napoleónico tradicional en que se basaba la administración central española se reprodujo por los nuevos gobiernos autonómicos al tiempo que desarrollaban su propio sistema burocrático (Alba y Navarro, 2011).

En la relación entre el estado y la sociedad, durante el siglo XIX y los primeros tres cuartos del siglo XX, el Estado español ha jugado un papel central en la integración de la sociedad mediante un vínculo orgánico. Ello se tradujo en la existencia de un Estado centralizado en el que la uniformidad en la aplicación de la ley se garantizaría por la administración periférica y los gobernadores provinciales.

Alba y Navarro (2011) identifican tres elementos de la tradición napoleónica que son característicos del legado de la administración pública española:

- centralismo, empleado como instrumento para gestionar un territorio que había tenido un desarrollo común desde el siglo XV, pero no de una manera unificada
- uniformidad, introducida para combatir las singularidades del sistema provincial español y para luchar contra los viejos privilegios, defender la igualdad ante la ley y al aplicar los principios legales.
- función pública profesional, tratando de evitar las inestabilidades del antiguo sistema y mantener a los empleados públicos lejos de las maniobras políticas de la época.

En cuanto a las limitaciones para la generación de mecanismos de participación, la conexión orgánica entre el Estado y la sociedad ha privilegiado en España los intereses corporativistas de intermediación por encima del acceso plural a los procesos de toma de decisiones (Parrado, 2008).

Para Parrado, estas características de partida típicas de la tradición administrativa comenzaron a erosionar en los últimos 30 años con la devolución de poder a las autoridades de las nacionalidades históricas, regionales y locales. Por ejemplo, la negociación de los estatutos de autonomía desde 2005 ha evidenciado la aparición de un componente contractualista. La creación de varios centros de poder, incluyendo a la Unión Europea, facilitó la aparición e influencia de las élites territoriales y la dimensión pluralista del Estado apareció en diferentes ámbitos políticos, como la salud, la agricultura, la pesca, donde los grupos de interés comenzaron a tener acceso al proceso de toma de decisiones. Además, principalmente en las comunidades autónomas ya que estas tienen las competencias de la prestación de servicios de las principales políticas de bienestar, se ha usado intensamente la contratación y externalización de servicios a empresas privadas y el tercer sector (Parrado, 2008).

Por ello Parrado apunta a que debería asumirse que este rasgo de la tradición administrativa napoleónica se ha desvanecido en las últimas tres décadas, observándose una tradición administrativa española cada vez más contractualista, pluralista, y que se basa en la prestación de servicios mixtos en el marco de un Estado de cuasi-federal. Según Pollitt y Bouckaert (2014) los sistemas federales tendrán influencia en el tipo de reforma el sector público donde a nivel central tendrán menos énfasis en la prestación de servicios generalmente transferidos a las estructuras federales y un mayor enfoque en hacia los impactos de políticas, el déficit público y similares.

En cuanto a la relación entre ley y gestión, los funcionarios públicos están más preocupados por aplicar correctamente la ley y el uso correcto de los recursos públicos. Esta cultura legalista representa un obstáculo para la reforma, como muestran los casos analizados de España e Italia (Ongaro, 2008).

Respecto a la función pública, en la tradición napoleónica y prusiana hay una “casta” de servidores públicos con características específicas para el ingreso, promoción y remuneración que se convierte en más fragmentada cuando el sistema está dominado por cuerpos como en España y Francia.

La estructura básica de la administración española se ha construido en torno a los cuerpos administrativos de España que, a pesar de los períodos de cambio y reforma, siguen disfrutando de una posición estratégica dentro de la maquinaria político-administrativa. Destaca por ello el caso español, frente a otros casos de tradición administrativa napoleónica, donde los cuerpos administrativos han mantenido su posición de poder; todavía establecen en buena medida la agenda en materia de política de reforma de la administración y sigue siendo el principal campo de reclutamiento, tanto para las élites directivas de gestión como políticas (Alba y Navarro, 2011)

Finalmente en cuanto a la dimensión de tradición administrativa de rendición de cuentas, y en consonancia con el predominio de la visión garantista de la administración pública, esta sigue siendo en España principalmente formal, legalista, ex ante y no orientada a resultados.

Resumen de principales aportes sobre el caso español de reforma de la administración pública y la influencia jugada por los legados históricos y la tradición administrativa

Autores	Corrientes / Conceptos teóricos clave	Metodología	Conclusiones
<p>Salvador Parrado (2006): Failed policies but institutional innovation through “layering” and “diffusion” in Spanish central administration.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Neo institucionalismo histórico - <i>path dependence</i> - Cambio incremental: <i>layering</i> y <i>diffusion</i> - Tradiciones administrativas 	<p>Estudio de caso de trayectorias de cambio en tres organizaciones: Agencia Tributaria, el Instituto Nacional de la Seguridad Social y la Dirección General de Registro Público. La selección de estas organizaciones se basa en la hipótesis de que los cambios en las organizaciones pueden producirse más fácilmente en las instituciones que prestan servicios públicos directamente y tienen la presión de la creciente demanda de los usuarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El caso español presenta buenos ejemplos de innovación y cambio de cultura sin cambios radicales en el marco legal. - Se aplica sobre organizaciones españolas un enfoque que utiliza los conceptos de “layering”, “increasing returns” and “diffusion”, interesante en la explicación de cambios no radicales en el global de la administración. - El fenómeno de “layering” ha tenido lugar no solo en organizaciones semi-autónomas sino también en unidades altamente dependientes. - La estrategia de cambio a través de “layering” es posible y puede ascender a cambios a nivel macro en culturas legalistas como la española en la que han fracasado intentos de reforma más amplios - Destaca la dificultad de medir cómo las reformas han cambiado la condición de la tradición napoleónica española a través del tiempo.
<p>Carles Ramio y Miquel Salvador (2004): El proceso de descentralización regional en España y el fenómeno de no innovación ni mejora de las nuevas instituciones administrativas.</p>	<p>Desde perspectiva neoinstitucionalista:</p> <ul style="list-style-type: none"> - dinámicas de aprendizaje organizativo, - Path Dependence: una determinada “lógica de lo apropiado” que ha llegado a institucionalizarse - Isomorfismo institucional: los actores tendieron a aplicar soluciones o 	<p>Realizan una revisión de la configuración y desarrollo de las administraciones de las CC.AA. desde la perspectiva neoinstitucionalista ofreciendo algunas claves explicativas de este resultado.</p> <p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tres presiones del entorno favorecieron la línea continuista en la construcción de los aparatos administrativos autonómicos: el contexto de urgencia política, el proceso de transferencias que favoreció la reproducción de las estructuras y pautas de funcionamiento de la Administración General del Estado y la falta de definición de una base normativa clara por parte del Estado - El ámbito administrativo se consolidó a partir de inercias originadas en el proceso de traspaso de competencias, estructuras y recursos humanos - El colapso de las unidades encargadas de la recepción y gestión de las nuevas competencias autonómicas 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 - En contextos como el descrito para las CC.AA., caracterizados por

	respuestas ya probadas en el pasado		<p>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 contribuyó a legitimar a la organización.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 los datos ofrecidos apuntan más a un proceso de isomorfismo mimético combinado con isomorfismo por presión normativa, que a dinámicas de isomorfismo coercitivo.
Guy Peters (2008): The Napoleonic Tradition.	<p>Tradicón administrativa. El concepto de tradición administrativa combina elementos explicativos desde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - comportamiento administrativo, como por ejemplo, elementos de una cultura administrativa. - elementos de institucionalismo - afinidad con el institucionalismo histórico. 	<p>El análisis implica la creación de una serie de dimensiones que se pueden utilizar para analizar las tradiciones, y el documento demuestra el rango de aplicación de esas dimensiones.</p> <p>Con el fin de superar algunas de las limitaciones de las descripciones simplistas de tradición administrativa, desarrolla un conjunto de dimensiones que son útiles para la comprensión de una amplia gama de sistemas administrativos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Por tradición administrativa entiende un conjunto de valores de base histórica, estructuras y relaciones con otras instituciones que define la naturaleza de la administración pública. - Para entender el comportamiento administrativo contemporáneo es crucial tener presente presiones actuales, como son las ideas de la nueva gestión pública. - Desarrolla un concepto de tradición administrativa para entender las ideas subyacentes sobre administración. - El énfasis en la ley, en la formalidad, y en la uniformidad distingue a la tradición administrativa napoleónica y ello provoca la dificultad para la implementación de reformas de tipo nueva gestión pública. Esta tradición es un legado poderoso del pasado que continua teniendo una influencia persuasiva, a veces positiva y otras negativa, en la administración contemporánea.
Carlos Alba y Carmen Navarro (2011): Administrative tradition and reforms	<ul style="list-style-type: none"> - Neoinstitucionalismo - Tradición administrativa 	<p>Realizan una revisión histórica del proceso de formación y cambio de la administración pública en España, tratando de extraer algunas consideraciones generales. El alcance de su trabajo lo</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El modelo napoleónico tradicional en que se basaba la administración central española se reprodujo por los nuevos gobiernos autonómicos al tiempo que desarrollaban su propio sistema burocrático. - Los autores concluyen que el caso de la administración pública

<p>in Spain: adaptation versus innovation</p>	<p>constituye una descripción del desarrollo de las administración pública española hasta el presente</p>	<p>española, a partir del análisis de su evolución histórica, presenta un caso de continuidad y permanencia histórica de los principales elementos definitorios que, además, se ha dado en un contexto altos niveles de inestabilidad política.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La debilidad del sistema político y la falta de canales adecuados para la participación política, han provocado que la maquinaria burocrática obtuviera una posición más poderosa y políticamente activa. - De los principales intentos de reforma de los últimos ciento cincuenta años se destaca: <ul style="list-style-type: none"> • ausencia de resultados: en muchos casos se trató de un mero uso simbólico de poder • prioridades de la reforma: austeridad fiscal, recortes presupuestarios, lucha contra la corrupción • adaptación a nuevos alcances del rol del Estado: como por ejemplo, crecimiento del gobierno o aumento de las políticas del Estado de Bienestar, por ejemplo • presiones externas: como convertirse en miembro de la Unión Europea • el proceso de profunda descentralización política como fuente de cambio.
<p>Philippe Bezes y Salvador Parrado (2013):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Neoinstitucionalismo - Mecanismos causales 	<p>El artículo identifica los mecanismos específicos que vinculan las instituciones administrativas y las elecciones de reforma de los actores en su contexto. El estudio presta atención a cuatro dimensiones interrelacionadas: elecciones institucionales, restricciones, tiempos y secuencia de la trayectoria de reforma global. El objetivo es mejorar las explicaciones comparativas</p>	<ul style="list-style-type: none"> - La inicial y dominante tendencia de Francia y España hacia la descentralización presenta una importante huida de dos características napoleónicas: el centralismo y la uniformidad. El carácter distinto de cada caso de descentralización parece crucial para explicar las divergencias en las trayectorias a largo plazo de esos dos modelos napoleónicos. - Igualmente la creación de agencias e introducción de la gestión por desempeño no era parte del sistema administrativo napoleónico original. No fueron introducidos por los mismos canales en los dos países. El gobierno español estuvo más inclinado hacia la agencificación mientras que en Francia los reformadores pusieron mayor énfasis en la jerarquía y el control mediante técnicas gerenciales. Parece que las reformas

identificando mecanismos causales que pueden ser comunes para los países napoleónicos más parecidos: Francia y España

presupuestarias en Francia han tenido consecuencias gerenciales de mayor impacto sobre otras reformas que los cambios organizacionales no sistemáticos experimentados en España.

- Por ello, la introducción de los mecanismos gerenciales en Francia se han usado para reforzar el centralismo y volver al previo patrón del modelo napoleónico de jerarquía y control. En contraste, en España debido a la debilidad de la introducción de instrumentos para la gestión por desempeño en las agencias, no se aprecia un refuerzo de la relación vertical con las agencias, estando España ahora más fragmentada que antes.
- Los componentes napoleónicos fueron menos resistentes en España que en Francia.

En el presente documento se han destacado los principales hallazgos de los procesos de reforma en la administración pública española con el foco puesto en la influencia que para estos procesos supone la tradición administrativa napoleónica y el legado institucional histórico. El proceso de descentralización abrió una oportunidad de cambio pero finalmente se identificaron dinámicas de isomorfismo institucional apreciándose la reproducción del modelo heredado del nivel central (Ramíó y Salvador, 2004). Al mismo tiempo que no se produjo una reforma a nivel global, si se identifica un proceso de cambio que ha seguido una lógica institucional de evolución por capas (*layering*) y difusión (Parrado, 2008). A partir de la conceptualización de la tradición administrativa napoleónica se ofrece un marco sobre el que analizar las posibles limitaciones que esta tradición haya podido presentar para la introducción de reformas de corte gerencial (Peters, 2008). La aplicación del concepto de mecanismos causales aplicado a cuatro dimensiones, elecciones institucionales, restricciones, tiempos y secuencia de la trayectoria global de la reforma; permite observar cómo se vinculan las instituciones administrativas y las elecciones de reforma de los actores en su contexto de manera que el mismo escenario general de reforma presenta resultados diferentes en una misma tradición administrativa como el caso de España y Francia (Bezes y Parrado, 2013).

A partir de las conclusiones a las que llega la investigación sobre el proceso de reforma se plantean algunos posibles campos relevantes de investigación. Se señaló previamente cómo el mismo escenario de partida ofrece resultados diferentes en dos episodios importantes del caso español y francés (descentralización por un lado, y mecanismos de gestión por desempeño y agencialización por otro), por ello sería importante profundizar en las diferencias en los modelos de gestión implementados en las diferentes comunidades autónomas ya que el marco legal, fundamentalmente los estatutos de autonomía, ofrecen un gran campo de autonomía para la aplicación de reformas en sus sistemas administrativos y modelos de gestión, partiendo de una tradición administrativa común.

Adicionalmente, y profundizando en el trabajo realizado por Parrado (2008) sobre el proceso de reforma a partir del caso de tres agencias de la administración central del estado, sería oportuno profundizar el análisis ampliando la tipología y el universo de experiencias nacionales comparadas. Actualmente el grueso de la gestión de las competencias básicas del estado de bienestar están transferidas a las CC.AA., por ello se debe profundizar en las diferencias de las transformaciones en gestión pública entre tipos de organizaciones públicas, según la finalidad prestadora de servicios o no de estas. Igualmente ese análisis permite profundizar entre las diferencias que se generan en los modelos de gestión entre organizaciones de tipo profesional, como del sector salud o educación, con las que no presentan estas características.

En general y más allá del foco prestado en esta ponencia, se observa en la literatura una variedad de trabajos con diferentes enfoques que versan en gran proporción sobre el contenido de las reformas centrándose en aspectos de proceso y estructura organizativa, apreciándose la necesidad de desarrollar estudios que incorporen metodologías que permitan realizar evaluación de impacto de las reformas en gestión pública.

Finalmente, se debería profundizar en el estudio de los procesos de difusión, transferencia y aprendizaje de las reformas que permitan aumentar la capacidad para la toma de decisiones de los actores diseñadores de las políticas de reforma de la gestión pública, así como para enriquecer el debate social sobre la temática.

Bibliografía:

Alba, Carlos R. y Navarro Carmen. 2011. "Administrative tradition and reforms in Spain: adaptation versus innovation". *Public Administration* Vol. 89, No. 3, pp783–800

Barzelay, Michael. 2001. "The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue". Berkeley, University of California Press.

Barzelay, Michael y Gallego, Raquel. 2010. "The Comparative Historical Analysis of Public Management Policy Cycles in France, Italy and Spain", *Symposium Introduction, Governance*, 23:2, pp209–223.

Bezes, Philippe y Lodge, Martin. 2006. "'Historical legacies' and dynamics of institutional change in administrative systems". Paper presented at the International Political Science Association (IPSA) in World Congress in Fukuoka, Japan, July 9-13

Bezes, Philippe y Parrado, Salvador. 2013. "Trajectories of Administrative Reform: Institutions, Timing and Choices in France and Spain". *West European Politics*, 36:1, pp22-50.

Cassesse, Sabino. 2003. "The Age of Administrative Reforms". Jack Hayward y Anand Menon (eds), *Governing Europe*, Oxford, Oxford University Press

Dimaggio, Paul y Powell, Walter. 1991. "The New institutionalism in organization analysis". Chicago University Press. Chicago

Dussauge, Mauricio. 2009. "¿De las 'E's' a las 'C's'? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después", en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y la práctica de la administración y las políticas públicas*, México, El Colegio de México.

Falleti, Tulia y Lynch, Julia. 2009. "Context and Causal Mechanisms in Political Analysis", *Comparative Political Studies*, 42:9, pp1143–66.

Gallego, Raquel. 2003. "Public Management Policy Making in Spain, 1982–1996: Policy Entrepreneurship and (In)opportunity Window". *International Public Management Journal*, 6: 283–307

Gallego, Raquel y Barzelay, Michael. 2010. "Public Management Policymaking in Spain: The politics of legislative reform of administrative structures, 1991 – 1997". *Governance: an international journal of policy, administration and institutions*. Vol 23, Nº2, p277-296.

Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, 69, pp. 3-19

Lynn, Laurence Jnr. 2006. "Public management: old and new". London and New York, Routledge/Taylor and Francis.

Ongaro, Edoardo. 2006. "The Dynamics of Devolution Processes in Legalistic Countries: Organizational Change in the Italian Public Sector". *Public Administration* 84. pp737–770

Ongaro, Edoardo 2008. "Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain". Vol. 21 Nº 2. pp 101–117.

Ongaro, Edoardo. 2009. "Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain". Cheltenham: Edward Elgar

Osborne, Stephen P. 2006. "The New Public Governance?". *Public Management Review*. Vol. 8 Issue 3. pp377 – 387

Parrado, Salvador. 2008. "Failed policies but institutional innovation through "layering" and "diffusion" in Spanish central administration". Vol. 21 Nº 2. pp 230–252.

Peters, B. Guy. 2008. "The Napoleonic Tradition". *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 21 Nº 2. pp 118–132.

Peters, B.Guy. y Pierre, J. 2002. "Bureaucrats, Politicians and Administrative Reform". Routledge, London

Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. 2011. "Public Management Reform. A Comparative Analysis". 3rd edition Oxford: Oxford University Press

Ramió, Carles. 2012. "La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios". Madrid, Catarata.

Ramió, Carles y Salvador, Miquel. 2004. "El proceso de descentralización regional en España y el fenómeno de no innovación ni mejora de las nuevas instituciones administrativas". *Studia Politicae*. Nº 4, p21-49.

Rouban, Luc. 2008. 'Reform without Doctrine: Public Management in France'. *The International Journal of Public Sector Management*, 21:2, pp133–149

Thelen, Kathleen. 2003. "How institutions evolve: insights from comparative historical analysis". Mahoney, J. and Rueschemeyer, D. (Eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 208-240.