

O emprego público local en España (1984-2006): Configuración e dinámica dunha institución errada



& *Resumo/Abstract: Diversos fenómenos políticos recentes evidenciaron as dificultades de consolidar nos gobernos locais do noso país unha burocracia profesional. Mediante conceptos provenientes do novo institucionalismo da Ciencia Política, este artigo parte da hipótese de que a explicación hai que buscala no peculiar momento formativo da institución, o lapso de tempo comprendido entre 1984 e 1986. Este período caracterizouse pola coincidencia dun conxunto de secuencias causais de xénese diversa que lles proporcionan un marco de incentivos aos actores institucionais e fixeron posible o enraizamento dunha serie de dinámicas inerciais que caracterizaron o seu posterior devir: elevada laboralización e precariedade, politización burocrática e incidencia de prácticas de contratación colectiva no emprego público e cuxo impacto final ha dar lugar a un marco institucional débil, incapaz, daquela, de garantir a profesionalización dos seus servidores públicos.&*

& *Palabras clave: burocracias, profesionalización, xestión de recursos humanos, gobernos locais, neoinstitucionalismo*

1. INTRODUCCIÓN

O desenvolvemento de marcos institucionais que aseguren a existencia de burocracias profesionais definiuse como especialmente salientable para garantir a seguridade xurídica (Echebarría, 2006), e como unha variable clave para a redución da corrupción administrativa (Villoria, 2000). Igualmente destacou que constitúen un elemento central da democracia e do desenvolvemento económico (Evans e Rauch, 1999). A este respecto e baixo diversas denominacións, Servizo Civil, Sistema de Carreira, Función Pública, Sistema de Mérito ou Emprego Público, alúdese nas ciencias sociais a un conxunto de arranxos institucionais específicos das administracións públicas que, máis ou menos diferenciados do emprego común (Longo, 2006), estruturan e ordenan o emprego nos sistemas administrativos. Con independencia do seu modo concreto de articulación, o grao de profesionalización burocrática de cada Estado predícase da súa eventual proximidade ao tipo ideal weberiano (Weber, 1993 [1922]:719-732), caracterizado por parámetros como o recrutamento por mérito, normalmente baseado en probas competitivas, as expectativas de carreira e a existencia de garantías de permanencia no cargo, mediante a figura de inamovibilidade. Tal sistema de organización é o vixente en termos formais no noso país desde a Constitución de 1978 (artigos 23.2 e 103.3) para os seus tres niveis territoriais de goberno: o central —Administración Xeral do Estado— o autonómico —comunidades autónomas— e o local —municipios, provincias e illas—.

Unha caracterización sumaria da situación do emprego público local en España ofrece os seguintes datos: 612 553 empregados públicos —o 24%— dunha cifra de 2 554 582 efectivos no total das administracións públicas; unha alta presenza do persoal laboral na súa composición —máis dun 30%¹ (Boletín do Rexistro de Persoal a 1 de xullo do 2007)—, así coma unhas cotas elevadas de provisionalidade e precarización na situación do devandito persoal —en torno ao 30%— (Consello Económico e Social, 2004; Defensor do Pobo, 2003); dunha elevada presenza do persoal de confianza política (Informe da Comisión para o estudo e preparación do Estatuto Básico do Empregado Público, 2005:40), de inaplicación de ferramentas centrais na xestión do persoal, como as Relacións de Postos de Trabajo (Informe da Comisión para o EBEP, 2005: 87; Informe do Tribunal de Contas, 2006) ou a existencia dunhas prácticas de negociación colectiva cualificadas como «necesitadas de equilibrio» e de «máis rigor» (MAP, 2005a: 41 e 187). Pódese concluír que a situación do sistema de recursos humanos na Administración Local española evidencia no 2008 a súa dificultade para consolidar un sistema de persoal de calidade, como reclama no seu artigo 6.º a Carta Europea de Autonomía Local².

Se un elemento central da profesionalización burocrática é a imparcialidade na aplicación das normas e a resistencia a tomar en consideración outros intereses que non sexan os xerais, no que ao ámbito municipal respecta, e por tomar unha das súas políticas públicas clave como é a urbanística, algúns feitos recentes documentados nos medios de comunicación (disolución governamental no 2006 do Concello de Marbella; fenómenos de corrupción urbanística en diversas comunidades autónomas como Andalucía, Illas Baleares, Canarias, Murcia, Comunidade Valenciana), así como algúns informes especializados (Grupo de Estudos de Política Criminal, 2006; Fundación Alternativas, 2007; Transparencia Internacional, 2008) evidencian as dificultades dun funcionamento transparente dos gobernos locais. E é que, como cita o propio Ministerio de Administracións Públicas (2005a:11).

«Non pode existir unha boa administración alí onde o sistema de emprego público é deficiente». É dicir, non pode haber unha democracia local de calidade sen unha burocracia local de calidade, o que constitúe polo tanto unha cuestión de relevancia para a investigación politolóxica. A efectos analíticos, o grao de profesionalización do emprego público local conceptúase como a variable dependente, como o resultado do seu marco institucional³.

Se se ten en conta que en España os tres niveis de goberno contan co mesmo marco básico regulador do seu emprego público desde 1984, xa que neste ano tivo lugar a promulgación da Lei de Medidas de Reforma da Función Pública, a pregunta de investigación que constitúe o obxecto deste traballo é a seguinte: por que, a diferenza doutros niveis de goberno, non se consolidou plenamente un aparato administrativo profesional nos gobernos locais?

A explicación que se ensaia baséase nos enunciados do novo institucionalismo aplicado á Ciencia Política. Por iso se sostén que na actualidade o marco institucional é fortemente debedor do seu momento formativo, situado na metade dos anos oitenta. Hai que ter en conta que a reforma do emprego público de 1984 supuxo tamén para a esfera local unha innovación salientable, por canto rompía a práctica, vixente ata entón, de configurar arranxos institucionais diferenciados para o persoal da Administración Local dos deseñados para a Administración Central. Historicamente, un trazo característico do marco institucional do emprego público local en España constitúe a súa diferenciación verbo do camiño seguido pola Administración Central. É dicir, que se caracteriza por unha certa «excepcionalidade», por non resultar afectado polos grandes momentos históricos protagonizados por esta última: leis de López Ballesteros (1828), Bravo Murillo (1852), o Estatuto Maura (1918) ou as reformas de López Rodó (1963-1965). O que significa que ten unha traxectoria de seu en materias tales como a inamovibilidade, o ingreso mediante probas competitivas, a carreira ou o sistema retributivo. É precisamente esta distancia e os intentos de achegamento os que protagonizan en gran medida a evolución histórica da institución.

O nivel de análise da explicación que se ensaia é de nivel «macro», de sistema ou nivel de goberno na súa totalidade (Anduiza, Crespo e Méndez, 1999:53). Aínda constatando que caberían explicacións alternativas de nivel «meso» —habería diferenzas de evolución entre réximes locais de diferentes comunidades autónomas?— ou mesmo «micro» —resultados diferentes entre concretos gobernos locais—, postúlase que nesta aproximación as categorías e conceptos da ciencia política baseados en enfoques institucionais son capaces de proporcionar explicacións plausibles a este nivel. O foco da investigación céntrase, xa que logo, na Administración Local como complexo institucional globalmente considerado.

A hipótese específica que se debe contrastar é a de que o período 1984-1986 constituíu unha conxuntura crítica no marco institucional do emprego público local en España. No devandito período os axentes que operaban nel adoptaron unha serie de arranxos institucionais que resultaron fortemente inerciais —camiños de dependencia— e que son os que explican a súa dinámica posterior, caracteristicamente ineficaz con respecto aos seus obxectivos. De modo xeral permitiría validar a hipótese de que nos momentos de transición ou cambio político, onde emerxen novos actores, os seus incentivos xogan pouco en favor de introducir prácticas meritocráticas.

O deseño de investigación para contrastar as hipóteses baseouse no manexo de fontes secundarias, mediante o acceso a bases de datos de organismos públicos especializados, Ministerio de Administracións Públicas (Dirección Xeral de Cooperación Local, Rexistro

Central de Persoal, Instituto Nacional de Administración Pública), Boletín Oficial do Estado, Tribunal de Contas, Consello Económico e Social. Así mesmo, e tendo en conta que o deseño institucional dun sistema de mérito é debedor do seu marco xurídico, préstaselles unha atención destacada aos fitos normativos.

A orde do traballo é o seguinte: en primeiro lugar procédese ao desenvolvemento do marco teórico, profundando en especial nas ferramentas que o institucionalismo histórico proporciona para a análise dos períodos de formación institucional. Seguidamente descríbese o contexto do cambio institucional dos anos oitenta e como é neste lapso temporal onde teñen lugar os eventos críticos de variación normativa e cambio político, económico e social (1984-1986) que habían de proporcionar o conxunto de oportunidades e mecanismos para os actores do sistema e cuxa adopción inercial a partir dese momento produciría como resultado final a situación vixente na actualidade, para o cal se analiza a dinámica institucional seguida polos actores do sistema entre 1987 e 2006. Finalmente, preséntanse as conclusións que permiten establecer a confirmación ou rexeitamento da hipótese sometida a contrastación.

2. MARCO CONCEPTUAL

Que é unha institución para as ciencias sociais? Hall e Taylor (1996:930) defínena como o «conxunto de normas, formais ou informais (procesos, rutinas e convencións) que estruturan o comportamento». Para Zucker (1987:444) é un «un patrón de acción exteriorizado» permanente, isto é, enraizado en mecanismos formais ou informais. Xa que logo, as institucións administrativas analizadas en perspectiva politicolóxica son consideradas moito máis alá da perspectiva normativa ou xurídico-formal (*o deber ser*): son pautas permanentes de conduta social (*o que son* na realidade). Ora ben, sentado que unha institución constitúe un patrón de comportamento social estable, externo aos individuos aos que serve de referente para orientar as súas interaccións (Ramió e Salvador 2005:25), os enfoques para a súa análise dispoñibles na actualidade son variados.

Cal é o enfoque adecuado para a análise de sistemas de emprego público? Estes foron definidos na introdución como arranxos institucionais propios dos estados contemporáneos cuxa finalidade é garantir unha administración profesional e imparcial (Suleiman, 2000), é dicir, creados cun fin determinado (Orren e Skowronek, 1999) e nun momento concreto no tempo, o que esixe analizar o contexto histórico (Jiménez Asensio, 1989:31). Ao mesmo tempo, a súa creación non ten lugar *ex novo*, senón que soamente pode ser comprendida no seu concreto contexto administrativo, o que require ter en conta a súa concreta tradición estatal (Parrado, 2000). No entanto, historia e valores, aínda sendo relevantes, non dan conta na súa totalidade da rica continxencia e variabilidade que caracteriza a adopción desta forma altamente racionalizada do emprego público nos estados contemporáneos. Os actores e o seu comportamento resultan imprescindibles na explicación, de aí que a análise da axencia deba complementar o enfoque que prima os grandes procesos micro, prestándolles atención aos fundamentos individuais dos fenómenos sociais.

Este traballo propón unha integración parcial de enfoques. Para iso adopta a recomendación de Peters (2003:209) de que no «[...] sector público os científicos sociais poden obter mellores resultados iniciando unha análise coas estruturas e estudando logo os impactos independentes da axencia». A situación actual do marco institucional do emprego público enténdese, en primeiro lugar, como a resultante dunhas decisións adoptadas polos axentes nun momento moi concreto no tempo. O cando e o como resultan relevantes na explicación, algo

propio do institucionalismo histórico e a aproximación contextual que este enfoque postula (Pierson, 2004:167), pero tendo en conta que na explicación hai actores racionais —guiados polos concretos constrinximentos e incentivos existentes—, postúlase un concepto ampliado de racionalidade. O comportamento estratéxico dun actor explícase como algo que vai máis alá do mero cálculo instrumental. Desempeña un papel destacado a xustificación do mesmo, o significado atribuído, e é aquí onde o contexto ideolóxico do momento —as «ideas de política» en circulación— son obxecto de consideración. Estas son definidas como «teorías e crenzas compartidas dos actores» (Lindner e Rittberger, 2003:450) acerca da lexitimación do sistema. En palabras de Greener (2005:65), as «ideas ou imaxes viventes no momento constitúen os condicionantes estruturais e sociais».

A partir desta concepción é posible adoptar unha definición de institución aplicable ao emprego público local. Así, e sobre a base doutras similares (Salvador 2005:133; Carta Iberoamericana de la Función Pública 2003; Longo, 2006), propónse a seguinte: marco institucional creado nun contexto histórico determinado, coa finalidade de garantir unha burocracia profesional nas entidades locais, que comprende tanto as normas formais coma as estruturas, os procesos e as pautas culturais presentes en rutinas e normas informais que se reforzan mutuamente, e constitúen o campo de acción para os actores. A súa dinámica explica tanto os resultados do sistema como o seu impacto final.

A definición comprende varios aspectos:

1. As normas formais, constituídas polo marco normativo específico.
2. Os procesos, políticas, estruturas e procedementos de xestión de recursos humanos.
3. A súa aplicación (as prácticas, rutinas e valores que as fan posible, conformados a través do tempo).
4. A institución constitúe as regras do xogo, proporciona o marco de incentivos e sancións para o comportamento dos actores, pero a comprensión do seu comportamento esixe ademais coñecer o contexto ideolóxico do momento.
5. A dinámica institucional explica tanto os resultados (*outputs*) coma o impacto final en termos globais, o que permite a súa análise crítica.

Explicitada a definición de institución é cando procede estudar a súa configuración e dinámica posterior. É preciso ter en conta que os períodos de cambio e formación institucional teñen lugar en períodos conceptualizados como «conxunturas críticas», lapso temporal no que teñen lugar os arranxos institucionais determinantes (Bezes e Lodge, 2006:19). Tales conxunturas son «críticas» posto que —de acordo co esquema de Pierson (2004:55)— se produce unha intersección de distintas secuencias causais unidas nun punto no tempo, relativamente breve (Capoccia e Kelemen, 2006). Tal circunstancia tivo lugar nos anos 1984 a 1986, período que enmarca a conxuntura crítica e que posibilitou a coincidencia de procesos de reforma da función pública e do sistema de goberno local, e onde ademais se entrecruzaron de modo paralelo diversos procesos políticos e sociais.

No devandito período, caracterizado pola continxencia, onde o abano de opcións posibles para os axentes se agranda considerablemente, operaron uns actores (individuais e organizativos, institucionais e non institucionais) que adoptaron uns arranxos concretos. A partir daquela produciuse unha dinámica institucional concreta, describable a partir do esquema analítico dos «camiños de dependencia» (Pierson 2000a :251; 2004; Mahoney 2000:508), que postula que son os compromisos acordados en momentos concretos do pasado os que limitan o devir posterior da institución. Preténdese mostrar como cada cambio no contexto

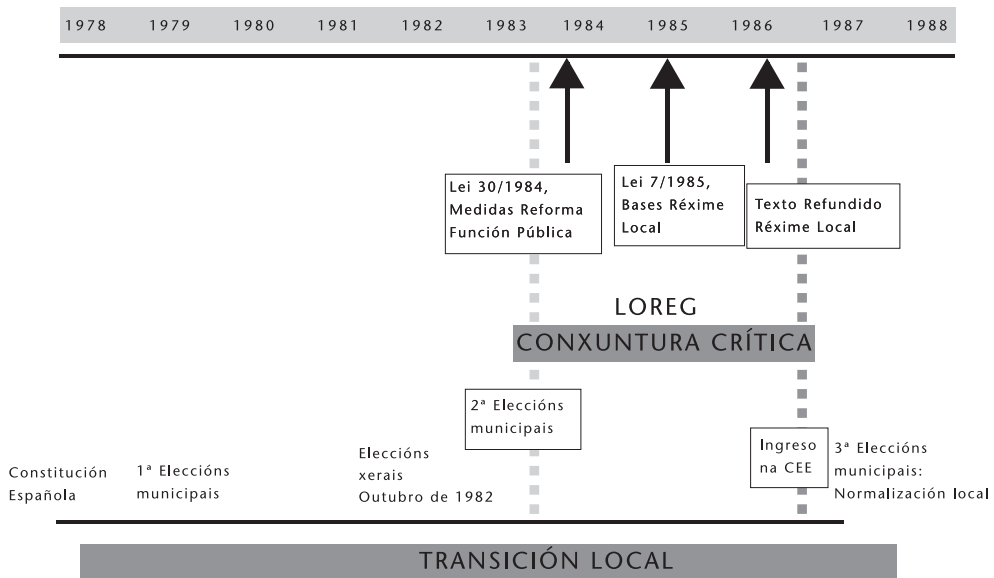
institucional foi aproveitado polos axentes. Isto supón, xa que logo, prestarlles tamén atención non só aos aspectos «macro», estruturais, senón establecer como foron aproveitados polos actores, o que implica poñer o foco da análise nos aspectos «micro», os mecanismos sociais adoptados polos axentes, e establecer a lóxica subxacente na súa actuación, o que require dun marco analítico complementario, que é o proporcionado por Pierson (2000a;2004) mediante o seu concepto de «*feedback* positivo» ou «retornos crecentes», isto é, as dinámicas de autorreforzo establecidas nas fases de cambio, de difícil reversión e de carácter incremental. Tendo en conta que son procesos sociais que se despregan ao longo do tempo, o marco temporal da análise do emprego público local en España tomado en consideración abrangue desde 1986 a 2006, estudando que aspectos concretos conducen se é o caso a tales retornos crecentes e, eventualmente, que factores o favoreceron.

Pierson (2000a; 2000b; 2004) salienta algúns aspectos que favorecen a retroalimentación dos arranxos iniciais en forma de «retornos crecentes» para os actores intervinientes. Así, a existencia de expectativas adaptables, de beneficios non claros, os custos de aprendizaxe e de coordinación que supón a nova institución, a necesidade de desenvolver novas habilidades especializadas, as asimetrías de poder, en forma de reforzo da posición dalgúns actores clave en concreto, ou as orientacións cognitivas, son todos factores explicativos da persistencia dos marcos institucionais resistentes ao cambio. Polo tanto é este concepto o que completa o esquema analítico empregado para explicar a persistencia de aspectos ineficientes do marco institucional do emprego público local.

3. A FORMACIÓN DO MARCO INSTITUCIONAL: A CONXUNTURA CRÍTICA DO EMPREGO PÚBLICO LOCAL EN ESPAÑA

No período comprendido entre os anos 1984 e 1986 conflúen diversos procesos, tanto de cambio de normas formais (reforma da función pública, Lei 30/1984, do 2 de agosto, de Medidas de Reforma da Función Pública, LMRFP; de desenvolvemento constitucional do réxime local, promulgación da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das Bases de Réxime Local, LBRL; do marco electoral local, Lei Orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do Réxime Electoral Xeneral, LOREG) como de contorno político ou socioeconómicos (reforma liberalizadora do mercado de traballo e integración europea). Estes tres anos constitúen o contexto temporal onde teñen lugar as decisións fundamentais dos actores que operan nun contorno institucional sumamente aberto. É dicir, un horizonte causal curto de tempo en comparación co proceso temporal posterior (Pierson, 2004:90). A figura 1 enmarca graficamente o período.

Figura 1: Horizonte temporal da conxuntura crítica



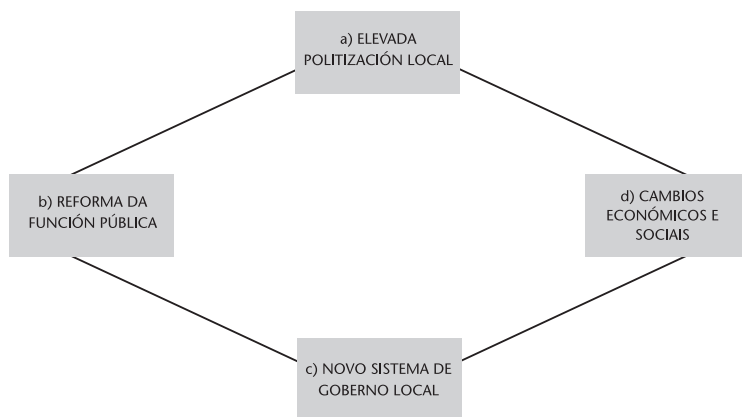
Os axentes que operan no marco institucional na conxuntura crítica, definidos a partir de Scharpf (1997:43) como axentes caracterizados pola posesión dunhas específicas capacidades e preferencias, son os que se recollen deseguido, e que son os que interactúan dentro dun determinado marco institucional (*institutional setting*):

- **ADMINISTRACIÓN CENTRAL.** Cun papel reconfigurado, xa que se desprende dos mecanismos da tutela e a fiscalización en materia de persoal sobre as corporacións locais, así como os de asesoramento e asistencia técnica a partir de 1979, aínda que coa competencia legislativa en materia de administración local, funcionarios e réxime xurídico, derivadas do artigo 149 da Constitución.
- **COMUNIDADES AUTÓNOMAS:** se os primeiros consellos preautonómicos se limitaron a constituír estas novas instancias en termos exclusivamente políticos, a promulgación dos primeiros estatutos de autonomía en 1979 no País Vasco e Cataluña, e a partir de 1982 de modo xeneralizado, outorgoulle unha crecente importancia a este novo nivel de goberno na materia, ata o punto de dar lugar ao que con posterioridade se había denominar réxime local «bifronte», aínda que con diferenzas entre as comunidades.
- **PERSOAL POLÍTICO LOCAL:** a lexitimación democrática inherente aos procesos electorais deu lugar a unha esfera política especificamente municipal. Desde unha perspectiva agregada, a definición refírese ás novas elites políticas que accederon aos cargos xerados no proceso democrático (alcaldes, concelleiros, deputados provinciais...).
- **ORGANIZACIÓNS SINDICAIS:** A transición democrática chegou no período aos centros de traballo. O contexto de transformación política acelerada conduciu a que no ano

1977 se ditanse diversas normas de participación sindical no ámbito funcional. Aínda con matices, un axente, o sindicato, vía recoñecida certa participación, de maneira análoga a como en anos anteriores a Administración Pública dos países desenvolvidos asistía ao desenvolvemento do fenómeno do sindicalismo funcional e á negociación colectiva (Mosher, 1999 [1968]).

No período 1984-1986 coincidiron diversas secuencias causais independentes que deron lugar ao período de conxuntura crítica. Trátase de eventos primarios cuxa característica principal é a de alterar os recursos e a estrutura de incentivos dos actores que operan no marco institucional. A peculiaridade estriba na súa intersección. A figura 2 presenta os catro factores cuxa coincidencia temporal resultou crítica.

Figura 2: Vectores da conxuntura crítica



a) Un primeiro factor relevante no período considerado foi o contexto político-electoral municipal. Se en 1979 os resultados favoreceron o partido no Goberno, a UCD, cun 31% dos votos, un 43% dos concelleiros e un 49% dos alcaldes, nas segundas eleccións locais, as de 1983, cun contexto político notablemente diferente⁴, e cunha elevada participación e unha UCD virtualmente desaparecida, o PSOE obtivo un 42% do total dos votos, o 34% dos concelleiros (máis de 23 000) e un terzo dos alcaldes. Se as eleccións municipais de 1979 constituíron unha especie de «segunda volta» das xerais dese mesmo ano, as de 1983 supuxeron unha «ruptura límite dos equilibrios políticos», en palabras de Capo (1991:153). Non foron unhas eleccións «normais», como serían posteriormente as de 1987 e 1991. Moi especialmente, as eleccións locais de 1983 supuxeron a confirmación do «empuxe de 1982», o que dota ao período dunha singularidade específica, dunha elevada politización das elites locais e, polo tanto, dos concellos, aspecto que convén ter en conta xa que constitúe o inicio do desenvolvemento municipal en materia de ampliación de servizos e condicionante político que cumprirá ter en conta para contextualizar adecuadamente a conxuntura.

- b) Un segundo factor constitúeo a promulgación da Lei 30/1984, do 2 de agosto, denominada «de Medidas de Reforma da Función Pública» (LMRFP). Esta norma legal incorpora un amplo abano de preceptos englobados baixo o concepto de «bases do réxime estatutario dos funcionarios públicos». Reformáronse aspectos coma o acceso, a carreira, o sistema retributivo, as situacións administrativas, o encadramento dos funcionarios ou o réxime disciplinario. A estes efectos, «cada» entidade local constituía unha administración diferenciada que debía organizar, ordenar e remunerar o seu propio sistema de persoal mediante un instrumento, a relación de postos de traballo (RPT), que esixía un soporte técnico previo: a clasificación deses postos⁵. Unha metodoloxía que ademais chocaba culturalmente coa traxectoria preburocrática do emprego público local. O marco formal do emprego público local, ata daquela fortemente uniformista e regulamentado, cambia así substancialmente.
- c) Nove meses despois procédese a reformar o sistema de goberno local —o terceiro vector da conxuntura—. A entrada en vigor en xuño dese mesmo ano da LOREG, que fixaba as regras de elección democrática do persoal político local e o protagonismo atribuído aos partidos políticos no proceso, completa o esquema. Coa LBRL defínense as corporacións locais como organizacións administrativas dotadas de autonomía. A *autonomía local* é a «idea de política»⁶ que latexa na norma, ata o punto de constituír desde o punto de vista da linguaxe un dos temas do momento. Xunto a esta idea cómpre ter en conta outra: a atribución ás corporacións locais dunha «visión corporativa». Aínda que a LOREG diseña un específico sistema de representación política e mecanismos de control e de rendición de contas propios do parlamentarismo racionalizado, tales coma a moción de censura⁷, que dan lugar a unha específica acción de goberno e a un «sistema político local» como esfera electoral específica, a concepción subxacente no deseño organizativo plasmado pola LBRL lastra esta concepción, onde o alcalde preside a un tempo o órgano executivo (comisión de goberno) e o órgano de control e deliberación política (o pleno), e onde, ademais, este último órgano mestura funcións administrativas menores e cuestións políticas de calado⁸. Pero é que ademais, cunha conexión remota co artigo 140 da Constitución (que fala non soamente de *goberno*, senón tamén de *administración* local a cargo dos concelleiros), estes, os concelleiros, son conceptualizados no novo sistema de goberno local como cargos representativos responsables de parcelas administrativas. Verbo disto, a figura do «concelleiro-delegado», con facultade non só de dirección, senón *de xestión* dos servizos, apunta a unha politización da xestión ordinaria⁹ e plasma a idea do cargo electo a cargo de expedientes administrativos. Finalmente, a viabilidade do novo sistema de recursos humanos requiría que «o Estado» ditase un conxunto de regras. Así, o artigo 90.2 da LBRL prevía que este ditase normas de descrición de postos de traballo e as normas básicas da carreira administrativa, o que se reiteraba nos artigos 129 e 168 do TRRL. De igual modo, era a Administración do Estado a responsable de articular un mecanismo imprescindible para que operase o sistema de carreira previsto: as normas de provisión de postos (art. 168 TRRL).
- d) Xunto aos elementos descritos, é importante salientar que outras secuencias abundan no carácter crítico do período considerado, xa que por separado o seu impacto sería menor (Pierson, 2004:55). Así, en primeiro lugar e nun contexto de crise económica e de forte destrución do emprego, no mesmo mes de agosto de 1984 dítase a Lei

32/1984, de modificación de determinados preceptos do Estatuto dos Traballadores. A norma xeneraliza a «contratación temporal», desvinculando o seu emprego de situacións netamente conxunturais e facendo posible o seu uso indiscriminado no panorama laboral, aínda tratándose de necesidades permanentes¹⁰. A partir daquela posibilitábase unha forte precarización das relacións laborais. Contratos de «fomento de emprego», por «lanzamento de nova actividade» —ambos cunha duración máxima de ata tres anos— de «prácticas», «formación» ou a «tempo parcial» constitúen unha paisaxe habitual na xestión de recursos humanos do noso país. Esta circunstancia tivo un impacto notable sobre a laboralización dos persoais das entidades locais. Pero é que resultou relevante unha coincidencia: cando o artigo 177.2 do TRRL —en 1986— dispuxo que as corporacións locais podían contratar persoal laboral fixo ou de duración determinada, e incluso «demais modalidades previstas na lexislación laboral», operárase poucos meses antes unha profunda reforma do mercado de traballo mediante a Lei 32/1984 citada.

Ao mesmo tempo, outro proceso sociopolítico con relevancia na laboralización foi o intenso aumento dos cadros de persoal na segunda metade dos anos oitenta, coincidindo ademais cos fondos da Comunidade Económica Europea que chegaron desde o ingreso de España o 1 de xaneiro de 1986. O impacto derivado da integración europea foi posto de manifesto por Piedrahita, Steinberg e Torreblanca (2007). De posuír unha renda media por habitante situada no 71% da media europea a igualarse practicamente. Pero tan importante como a cohesión económica resultou o fluxo de fondos europeos cara ao noso país, cuantificados por estes autores nun saldo positivo de 93 500 millóns de euros en prezos do 2004. Vía Fondo Social Europeo e mediante o mecanismo dos Convenios do Instituto Nacional de Emprego-Corporacións Locais, estas pasaron a desenvolver un papel relevante na provisión de infraestruturas locais, equipamentos e servizos. Así pois, reforma do emprego público laboralizadora, flexibilización do contrato temporal e ampliación acelerada de cadros de persoal pola vía de fondos comunitarios proporcionaron o marco para a laboralización destes cadros.

Tamén en 1985 se promulga outra norma que podería denominarse como «secundaria» no período de reforma da función pública, pero que se atopa no fondo da evolución do mesmo: a Lei Orgánica 11/1985, do 2 de agosto, de Liberdade Sindical (LOLS). O interese da mesma estriba non soamente en que para efectos da lei se consideran «traballadores» non só os suxeitos dunha relación laboral, senón tamén aqueles que o fosen dunha relación de carácter administrativo ou estatutario, é dicir, funcionarios públicos, coa excepción dos membros das Forzas Armadas ou Institutos Armados de carácter militar (art. 1.2). Coa LOLS, unha previsión da LMRFP, que a negociación das condicións de emprego se efectuaría coa «representación sindical dos funcionarios públicos» (art. 3.2.b), recóllese en toda a súa plenitude. Mediante a figura do sindicato «máis representativo» é como se opera a participación de funcionarios na determinación das condicións de traballo nas Administracións públicas, xa sexa mediante os procedementos de consulta ou os de negociación (art. 6.º LOLS). Conságrase así un modelo «sindicalizado» de participación funcional¹¹, que posteriormente será recollido en 1987.

O proceso de reforma prolóngase así durante ano e medio, de agosto de 1984 a abril de 1986. É un período relativamente breve, complexo pola profundidade da reforma, onde os gobernos locais do segundo mandato —o de 1983 a 1987— teñen que «aprender» a xestio-

nar os seus efectivos persoais nun contexto de repregamento da ACE, de certa competencia autonómica, de profunda destrución de emprego, e tamén de crecemento acelerado da oferta de servizos públicos locais.

4. A DINÁMICA INSTITUCIONAL: AS INERCIAS NO EMPREGO PÚBLICO LOCAL

Ata agora enmarcáronse as oportunidades de actuación que os anos 1984 a 1986 lles ofreceron aos actores —antigos e emerxentes— intervinientes no contorno institucional do emprego público local e a oportunidade de alterar a traxectoria seguida pola institución ata ese momento nun contexto de conxuntura crítica. Esta epígrafe aborda os arranxos institucionais que estes consolidaron nese contexto e como os seus efectos se proxectaron no tempo. Para iso emprégase a noción de «retornos positivos». Que caracteriza os retornos positivos? De acordo con Pierson, (2000a; 2004) a quen se segue neste punto, é un concepto que, importado desde a economía, se refire aos mecanismos de intercambio social, de interrelación entre os actores, cuxa adopción implica uns determinados efectos de aprendizaxe e de coordinación, pero que unha vez consolidados seguen unha traxectoria incremental e resultan de difícil reversión, dando lugar a unha dinámica inercial ou «camiño de dependencia». No ámbito das institucións administrativas, a súa adopción vese favorecida por aspectos como a natureza colectiva do proceso político, pola súa densidade institucional e a súa complexidade; quer dicir, o elevado número de actores intervinientes (no caso obxecto de estudo constituídos polo persoal político, funcionarios, sindicatos e outros niveis de goberno), as súas expectativas e intereses normalmente adaptables en función da situación, o seu distinto poder de intercambio, ou tamén, pola opacidade intrínseca da posta en práctica das medidas de xestión (que require normalmente da formalizada linguaxe xurídica). Ao mesmo tempo cómpre ter en conta que os retornos positivos son especialmente, tal e como destaca Pierson (2004), «procesos», isto é, non son eventos causais facilmente identificables, senón fenómenos sociais de despregamento longo, de movemento lento, o que esixe un período temporal de estudo igualmente longo.

Esta epígrafe analiza a evolución de diversos fenómenos acontecidos no emprego público local a partir de tres que, tal e como se postula, teñen a súa orixe no período 1984-1986 e son explicables en función da dinámica de retornos positivos: a notable laboralización e a precarización asociada do emprego público local, a politización da xestión e o característico modelo de negociación colectiva que arraigou na xestión local de recursos humanos. Para cada un destes fenómenos, de acordo co esquema analítico de Pierson (2000a; 2004), preséntase o concreto mecanismo causal implicado, os aspectos contextuais que conducen á súa consolidación e, chegado o caso, os que o intensifican. Asemade, tómase en consideración un período temporal relativamente longo, o que transcorre entre 1986 e 2006, exposición adecuada para analizar os «camiños de dependencia». Tendo en conta que a conxuntura crítica que se postula tivo lugar entre os anos 84-86, os vinte anos posteriores son un período idóneo para avaliar os seus efectos.

Ora ben, antes de referirse a cada unha das tres dinámicas autorreforzantes que se van considerar, é preciso ter en conta que o período sometido a consideración pode cualificarse, con xustiza, como de auténtica «re-creación» da Administración Local.

4.1. A re-creación da Administración Local

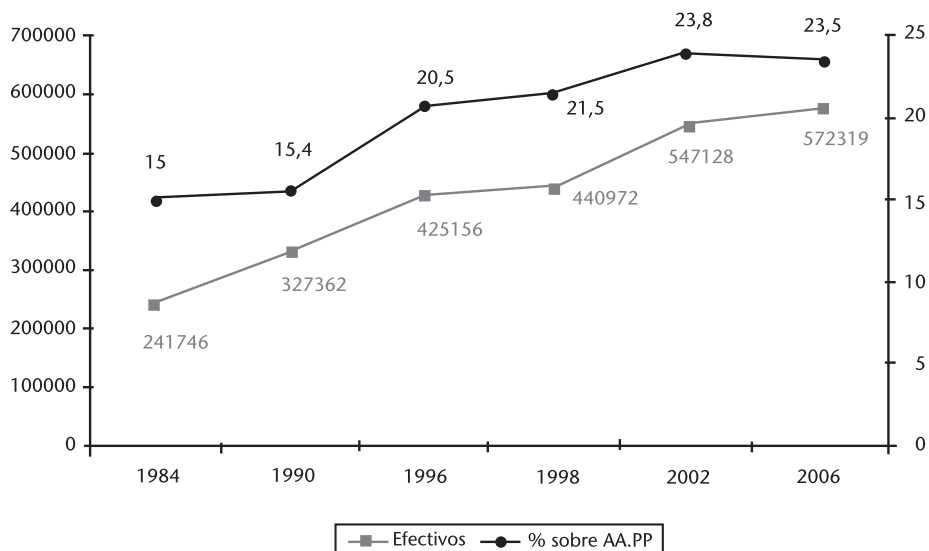
O persoal das entidades que integran a Administración Local estaba constituído en 1984 por pouco máis de 240 000 efectivos. En 1989 eran máis de 300 000. En 1995 andarían cerca dos 400 000. O importante crecemento de persoal evidencia a relevancia adquirida pola esfera local na España democrática. Con todo, estes valores absolutos, como mostra a táboa 1, non van acompañados en termos relativos. Se en 1962 os empregados locais supuñan o 28% dos servidores públicos, en 1984 constituían o 18%, e en 1989 pouco máis do 14%. Non sería ata a década dos noventa cando os efectivos ao servizo dos gobernos locais se achegarían a unha cuarta parte do total. Non obstante, aínda que non tanto en termos cuantitativos, a reforma democrática local supuxo unha renovación da estrutura socioprofesional dos seus efectivos e, polo tanto, un cambio das súas actitudes e valores. Cando se estuda o emprego público local no noso país é preciso ter en conta que por cantidade e calidade a Administración Local actual vén dunha «planta» establecida a partir dos anos oitenta, tal e como a táboa 1 evidencia.

Táboa 1: Evolución efectivos locais

1984	1990	1996	1998	2002	2006	
Efectivos	241 746	327 362	425 156	440 972	547 128	572 319
% sobre AAPP	15 %	15,4 %	20,5 %	21,1 %	23,8 %	23,5 %

Fonte: Elaboración propia sobre Carrillo Barroso (1991 e, Boletín do Rexistro Central Persoal (MAP)

Gráfico 1: Evolución efectivos locais



4.2. Dinámicas inerciais (1): Laboralización

A LMRFP determinou a posibilidade de laboralización da Administración Pública. A reforma do sistema de goberno local acompañou nese proceso ao ampliar notablemente as funcións susceptibles de ser prestadas mediante o recurso á contratación laboral. Ademais, as posibilidades de emprego de fórmulas contractuais máis flexibles aumentaron mediante a reforma do mercado de traballo operada en 1984. Como se viu, o contexto —crise económica— e as necesidades de afrontar a ampliación de servizos deixaron nas mans das novas elites locais a posibilidade de aumentar a laboralización dos cadros de persoal, posibilidade que se materializou notablemente.

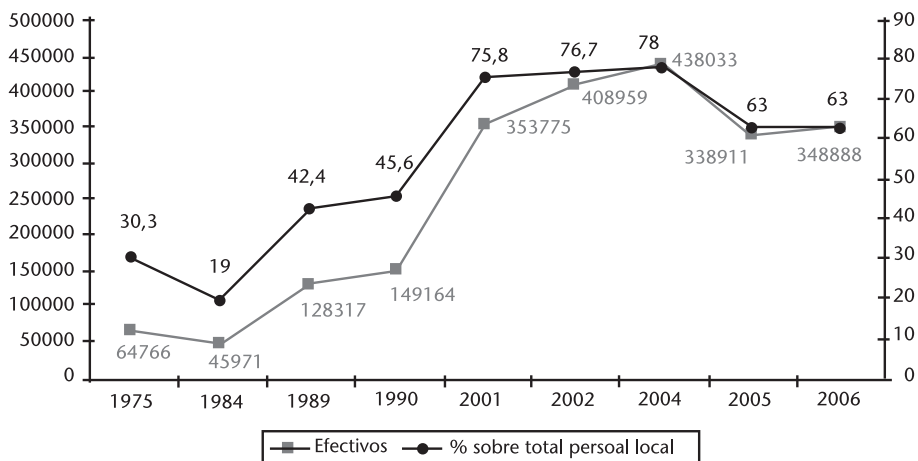
Os datos da táboa 2 mostran como o arranxo institucional operado en 1984-1986 aparece posteriormente como fortemente inercial. As cifras chaman a atención. Se en 1984 o 19% dos efectivos locais eran laborais, en 1989 constituían máis do 42%, o que demostra que a reforma operou como un auténtico resorte, como un punto de inflexión na liña de tendencia. A dinámica institucional posterior mostra o seu arraigamento: no ano 2004 o persoal laboral chegou case ao 80% dos cadros de persoal locais, estabilizándose posteriormente (anos 2005-2006) arredor do 63%.

Táboa 2: Evolución persoal laboral

	1975	1984	1989	1990	2001	2002	2004	2005	2006
Efectivos	64 766	45 971	128 317	149 164	353 775	408 959	438 033	338 911	348 888
% sobre total persoal local	30,3 %	19 %	42,4 %	45,6 %	75,8 %	76,7 %	78 %	63 %	63 %

Fonte: Elaboración propia sobre Rodríguez Socorro (1975), Carrillo Barroso (1991) e Boletín do Rexistro Central de Persoal (MAP)

Gráfico 2: Evolución persoal laboral



A forte laboralización non é o único fenómeno observable. Unha porcentaxe relevante do persoal ao servizo das entidades locais encontrábase vinculada a través de fórmulas xurídicas non permanentes (interinos, contratados por obra ou servizo, subvencións), o cal deu lugar a un fenómeno persistente e característico do emprego público local, o da súa elevada temporalidade, algo denunciado ademais por institucións como o Consello Económico e Social (2004) ou o Defensor do Pobo (2003). Como a táboa 3 mostra, polo menos un terzo dos cadros de persoal desde 1995 atópanse nesta circunstancia.

Táboa 3: Evolución precariedade laboral

	1995	1999	2003
Efectivos	104 257	149 075	153 238
% sobre total persoal local	27,1 %	32,4 %	30,4 %

Fonte: Elaboración propia sobre datos FEMP (2006)

A inercia e posterior reprodución da laboralización pódese explicar desde o marco analítico dos retornos positivos, analizando os actores beneficiarios e a súa lóxica subxacente:

- As elites locais atoparon, mediante a fórmula do persoal laboral, sometido a menores cautelas no acceso que os funcionarios, un mecanismo áxil de recrutamento. Ao mesmo tempo, como mostra Pierson (2000a:258), unha dinámica autorreforzante favorece asimetrías de poder. No caso da nova clase política municipal, as decisións de recrutamento que implicaba a ampliación de persoal permitía ofrecerlles un ben público, os empregos, aos propios habitantes do municipio, o que, se por unha banda actuaba como un amortecedor fronte á crise económica, noutras ocasións produciu fenómenos clientelares, isto é, cargos ofrecidos normalmente á base electoral do propio persoal político, dando lugar a persoal que accedeu sen as cautelas propias do sistema de mérito¹². Un segundo mecanismo é o proporcionado pola contratación temporal, que como algúns economistas laborais (Doeringer e Piore, 1983; Piore 1983) mostran, nun mercado interno como é o público, altamente rexido por regras, constitúe un «mercado secundario» altamente disciplinado e controlable, o que estimula o seu mantemento para o persoal político, que se libra así dos controis típicos dun sistema burocrático, tendo en conta que as consecuencias desta práctica necesitan tempo para evidenciarse, sendo o seu horizonte político o do mandato de catro anos, o que supón un factor de intensificación dos procesos de retorno positivo.
- As entidades locais afrontaron o reto da ampliación de cadros de persoal derivada do crecemento na oferta de servizos locais coa resposta aprendida institucionalmente, clásica na Administración Local. Foi unha circunstancia que reforzou o proceso de laboralización.
- Outro axente beneficiado ocasionalmente foron as centrais sindicais. A forte presenza do persoal laboral dá pé a prácticas de negociación colectiva dunha intensidade maior que a predicable do persoal funcionario. Sen esquecer outro incentivo: a presenza da precarización e o mecanismo habitual posterior da *consolidación* deste tipo de persoal dálle un rol relevante ao sindicato como intermediario na negociación e mellora (pola vía da súa estabilización) das condicións de emprego destes colectivos precarizados, maioritariamente laborais. Os postos precarios constitúen «portos de entrada»

(Doeringer e Piore, 1983:342) entre os mercados laborais primario (fixos) e secundario (temporais). Procesos de consolidación que constitúen «estacións» de paso (Piore, 1983:197) nesa «cadea de mobilidade» habitual da contratación temporal inicial, logo reiterada e finalmente «estabilizada», propia da xestión de efectivos nas entidades locais do noso país¹³.

- Non son o único actor interesado no mantemento desta dinámica. Como a FEMP (2006) puxo de manifesto recentemente, o fenómeno definido como de precarización, isto é, de falta de estabilidade do persoal, deriva tamén dunha lóxica perversa ocorrida no período: a que levou ás comunidades autónomas a delegaren servizos nas entidades locais alleos á súa competencia pola vía perversa das subvencións anuais. Por esta vía, a de xestión dos coñecidos «servizos impropios», miles de entidades locais prestan servizos propios das comunidades autónomas (servizos sociais especializados de muller, terceira idade, desenvolvemento local e promoción económica) financiados cun horizonte orzamentario anual.

4.3. Dinámicas inerciais (2): Politización burocrática

Estreitamente ligado á característica anterior está o fenómeno que se pode cualificar como de «politización burocrática». En primeiro lugar, hai que ter en conta que os dispositivos profesionais e permanentes de xestión do sistema de recursos humanos (secretario, IEAL, asistencia) foron substituídos na LBRL por un potente «contorno executivo» (Márquez Cruz, 1997) con responsabilidade en materia de xestión de persoal: alcaldes e concelleiros delegados «de Persoal» pasaron a ser os responsables sobre o terreo da xestión burocrática, precisamente por esta característica, pouco favorecedora da permanencia das políticas de persoal, agravada ademais pola pouca entidade da maioría das corporacións locais. A situación anterior era a dun exercicio da función limitado ao control formal, xurídico, da xestión, pero a solución institucional adoptada, deixar a xestión na esfera política, non resultou a máis adecuada.

En segundo lugar, a práctica arraigada tras a LBRL foi a «exclusividade», a dedicación *full time* dos cargos electos ás funcións políticas. Aproximadamente 73 000 cargos públicos na actualidade¹⁴ conforman o censo do persoal político local. Un trazo deste colectivo tras a LBRL é o da súa dedicación exclusiva á política local. Así Márquez (1994) cita que o 22% en Galicia e o 18,5% na Comunidade Valenciana¹⁵ desempeñaban cargos municipais remunerados e con dedicación exclusiva. Xunto a esta sorte de «profesionalización» crecente dos cargos políticos locais atopamos algunhas patoloxías típicas, como o desempeño político de tarefas burocráticas. Como exemplo, Delgado e López-Nieto (1994:319) citan un estudo de Brugué i Torruella (1991) no que máis da metade do centenar de concelleiros e alcaldes enquisados perciben a súa tarefa dacabalo entre as funcións políticas e xerenciais¹⁶.

Ao mesmo tempo, no contexto temporal analizadoponse de manifesto a falta de consolidación do novo modelo de función pública local, favorecida por outras circunstancias: en primeiro lugar, pola abdicación da Administración Central nas corporacións locais. A LBRL e o TRRL de 1986 prevían que a implantación da reforma da LMRFP no ámbito local requiría que o *centro* ditase o conxunto de normas que a fixesen posible. Pois ben, tal previsión foi incumplida, o cal deixou un amplo espazo para a acción dos actores políticos. A consecuencia desta non-política agrávase se temos en conta que, dos pouco máis de 8 000 municipios, 6 817, o 84%, teñen un censo de poboación menor de cinco mil habitantes. O uniformismo característico do réxime local deseñado pola LBRL fixo o resto, xa que non existía previsión

ningunha para as pequenas entidades locais. A autonomía local (e a potestade de autoorganización asociada) puido ter sentido nos 1 200 municipios maiores de 5 000 habitantes e nas deputacións provinciais, cabidos e consellos insulares. Pois ben, nin para os primeiros se ditaron normas sequera subsidiarias. Nin se actualizou nin se derrogou expresamente o obsoleto regulamento de 1952, segundo a previsión da propia LBRL, como especialmente tampouco se procedeu a fixar o marco técnico para implantar o sistema de postos de traballo. Nin regras sobre descrición de postos-tipo, nin normas de carreira administrativa ou de provisión de postos foron ditadas, a pesar da previsión establecida desde 1985 e 1986, o que tivo non pouco que ver co fracaso da súa implantación nunha Administración Local «habituada» culturalmente á tutela superior e cunha orientación xurídica, isto é, afeita recorrer á norma¹⁷. A abdicación do centro respecto ao desenvolvemento do novo modelo de función pública local reforzou a politización.

Outra actuación do centro, asociada á anterior, foi a «desafortunada política» (Rodríguez Álvarez, 2005:275) de non efectuar a convocatoria de prazas dos denominados a partir de 1985 «funcionarios con habilitación nacional» (FHN), algo que mostra claramente a táboa 4 e que non se había corrixir ata mediados dos noventa¹⁸, e cuxa consecuencia foi a diminución porcentual notoria destes funcionarios.

Táboa 4: Evolución efectivos Corpos Nacionais

	1984	1990	1994	1998	2002	2006
Efectivos	5 507	5 103	5 246	5 792	5 658	5 684
% sobre total persoal local	2,27 %	1,6 %	1,3 %	1,3 %	1,0 %	1,0 %

Fonte: Elaboración propia sobre Carrillo (1991), Boletín estadístico RCP (MAP)

Desde mediados dos oitenta, o número de FHN atópase fixado arredor dos cinco mil efectivos totais, un número próximo aos máis de catro mil «directivos de confianza», nos termos empregados pola FEMP (2006:86), o que non coaduvou á profesionalización do emprego público local, ao diminuír o peso dunha función pública que, aínda cunha orientación formalista, era recrutada sobre valores administrativos comúns e profesionais. Esta política do centro favorecía tanto ás comunidades autónomas, que vían aumentar as súas posibilidades de establecer administracións de base territorial¹⁹, como ás elites locais, que non contaban con eventuais límites de actuación.

4.4. Dinámicas inerciais (3): Un modelo de emprego público caracterizado pola negociación colectiva

En termos prácticos, a dinámica do emprego público local caracterízase no período sometido a estudo polo arraigamento dun modelo de negociación das condicións de traballo fortemente sindicalizadas. O termo «sindicalización» fai referencia non tanto á taxa de afiliación do persoal público local como a un dos trazos característicos do mesmo: o papel protagónico que na xestión do emprego público local teñen os sindicatos «máis representativos» nos termos da LOLS. A reforma sindical de 1985 potenciou o seu papel no contorno público. A opción lexislativa de decantar a representación sobre as seccións sindicais (art. 6.º LOLS) e

non sobre os órganos electivos deu lugar a un modelo «sindicalizado» de participación. Posteriormente, a promulgación da Lei 9/1987, do 12 de xuño, sobre órganos de representación e participación na determinación das condicións de traballo reforza esta papel. Son os sindicatos, non os órganos electos (delegados ou xuntas de persoal), os que teñen o rol negociador. Esta reforma legal opera sobre un contorno institucional, o municipal, que xa desde 1981 contaba cunha norma que practicamente lles permitía ás centrais sindicais «coexistir» o devir da política de persoal a escala local e que, como reflectía a súa exposición de motivos, soamente pretendía «canalizar a rica dinámica participativa» que coñeceron os concellos a partir da súa renovación democrática en 1979. Xustamente da intensidade e extensión das prácticas de negociación colectiva na Administración Local no período considerado dan idea tanto os intentos xudiciais de poñerlle freo á mesma, en forma dunha xurisprudencia contraria²⁰, como os informes do Tribunal de Contas²¹.

Os impactos da reforma hainos que buscar no que supón unha alteración de facto do deseño inicial do marco institucional do emprego público local. Respecto disto, Olmeda (1999:636), sobre a base da conceptualización de McGregor (1991), diferenciou tres alternativas de deseños de sistemas de persoal público: o «sistema de mérito», termo que neste traballo se utilizou como sinónimo de burocracia ou función pública, contraposto á segunda alternativa posible; o «sistema de padroádego», baseado na proximidade ao dirixente político gañador; e, finalmente, o denominado «sistema de negociación colectiva».

Pois ben, as pautas de negociación colectiva típicas da Administración Local española, cunha intensidade superior á da Administración Central ou á das comunidades autónomas, e as súas prácticas asociadas de clasificación sobre pautas colectivas, de promoción baseada na antigüidade e, especialmente, as pautas de recrutamento que favorecen os postos «de ingreso» (ou «de entrada» na terminoloxía de Piore) configuran un modelo resultante moito máis próximo aos modelos de emprego público típicos do sistema de negociación colectiva que aos sistemas de mérito coma o español, articulado arredor dos mecanismos da análise de postos de traballo. Os textos analizados²² baixo a denominación de «pactos colectivos», «acordos reguladores de relacións laborais» ou «acordos de condicións de traballo» ou, simplemente, «convenios» poñen de manifesto o seguinte:

- a)O acordo amplo en todos eles sobre materias económicas, na súa maioría por riba das previsións da respectiva lei de orzamentos, en forma de cláusulas de revisión salarial, fondos de produtividade compensatoria ou similar.
- b)A asunción sindical de facultades organizativas (horarios, fixación de quendas, potestades xerárquicas).
- c)A modificación directa de preceptos legais (réxime disciplinario, permisos e licenzas, conceptos retributivos).
- d)A negociación de procesos de consolidación de persoal precario e sistemas específicos «de acceso» ao emprego público (bolsas de temporais, tribunais, baremos, sistemas selectivos).
- e)O acordo sobre sistemas de retribución, todos eles de tipo colectivo, en poucas ocasións baseados nos mecanismos de análise, descrición e valoración de postos de traballo ou moito menos no rendemento.

Así as cousas, o mecanismo de negociación colectiva das condicións de emprego baseado no modelo do sindicato máis representativo leva asociados diversos «reforzadores». Dun lado, deposita na sección sindical o protagonismo de concertación e mellora das condicións

de traballo xunto co empregador, a Administración, que ten un papel unilateral no modelo clásico das burocracias. Ao mesmo tempo, o feito de que a «maior representatividade» se basee na presenza efectiva nas instancias de representación dos empregados públicos, na audiencia electoral así denominada, implica un fenómeno de competencia entre organizacións sindicais e, consecuentemente, unha dinámica reivindicativa por parte dun actor, o sindicato, fronte a outro cun horizonte temporal máis limitado e con ausencia ou debilidade de aprendizaxe, o persoal político (Pierson, 2004:40) e cuxa consecuencia é, invariablemente, unha tendencia á alza, artificial, das retribucións, un «incremento excesivo do gasto público local en persoal», tal e como recoñece a FEMP (2006:93), algo que se agrava pola circunstancia de producirse esa negociación dun modo atomizado e disperso, entidade a entidade, que debe «valorar os seus postos de traballo» desde 1986 sen referentes comúns nin criterios homoxeneizadores. A este respecto, mesmo o recente informe da Comisión para o estudo e preparación do Estatuto Básico do Empregado Público recomendaba reformar a dinámica da negociación colectiva nas entidades locais coa finalidade de «homoxeneizar as condicións de emprego do persoal e facilitar un procedemento de negociación máis obxectivo e rigoroso» (2005:178).

4.5. Impactos sobre o marco institucional

A dinámica posterior a 1986 mostra como foi o patrón institucional fixado na conxuntura crítica o que se mantivo posteriormente e caracterizou o emprego público local en España. Ora ben, os tres trazos enunciados teñen uns impactos asociados:

1. Un primeiro trazo é a presenza moi maioritaria do persoal laboral e, de modo asociado, unha alta taxa de temporalidade. Dous terzos do persoal local son laborais. Que significa este feito polo que atinxe á profesionalización do emprego público? Ademais da mutación establecida institucionalmente, este fenómeno supón a non garantía da inmovibilidade burocrática, a introdución de valores e lóxicas alleas ao servizo público²³ pensados para un contorno industrial e, característica histórica do noso réxime local, procedementos máis laxos de ingreso deste colectivo²⁴.
2. Unha segunda característica é un grao de politización elevado na xestión administrativa, fenómeno favorecido polo desinterese do centro, o que supón un contexto pouco propicio ao xurdimento de valores de mérito no recrutamento e no exercicio profesional, agravado pola ausencia de regras específicas.
3. Finalmente, un marco institucional que mostra trazos máis próximos a un modelo de negociación colectiva, coas súas características de contractualización e fixación colectiva das condicións de emprego, que ao de mérito, fortemente regulamentado.

As dinámicas de autorreforzo son o fundamento das pautas de inercia dunha institución, e a súa explicación causal hai que buscala na súa utilidade desde o punto de vista dos actores intervinientes e en que resulte funcional para os seus intereses e esquemas cognitivos (Mahoney, 2000:517). Así as cousas, a reforma operada na conxuntura crítica favoreceu determinadas asimetrías de poder dalgúns actores (Pierson, 2000a), a clase política local principalmente, pero tamén de organizacións sindicais ou outras administracións territoriais; asimetrías que foron materializadas principalmente pola laboralización posibilitada en 1984-1986, algo non claro no momento da reforma, pero que acabou creando expectativas de mantemento e reprodución da situación para algúns actores, situación que non fai fácil a súa reversión. A consecuencia en canto ao impacto final é a existencia de emprego público

local institucionalmente débil e a existencia problemática dunha burocracia profesional, aínda que non en termos «de saída» si de acceso meritocrático ao sistema.

5. CONCLUSIONES

O propósito do artigo era argumentar como —nun contexto de semellanza de normas formais reguladoras— os gobernos locais contaban cun aparato administrativo menos profesionalizado que o das comunidades autónomas ou a Administración Central.

A resposta ensáíase a partir dos postulados do novo institucionalismo, nunha perspectiva que combina as aproximacións histórica e da elección racional. Respecto á hipótese de investigación en liña cos postulados do neoinstitucionalismo histórico, postula que a traxectoria preburocrática característica da burocracia local española foi «interrompida» (Krasner, 1984) no seu desenvolvemento a partir dos anos oitenta por un conxunto de reformas legais e procesos políticos e sociais converxentes que, aínda que afectaron e, de feito, refundaron o marco institucional do emprego público local, non conseguiron dar lugar a un modelo de emprego público profesionalizado. Este período dos anos oitenta ao que se fai referencia, que *rompe* a traxectoria seguida ata daquela, sitúase entre os anos 1984 e 1986. No devandito período atopamos como un conxunto de secuencias causais formalmente independentes — unha alta politización dos gobernos locais democráticos do segundo mandato, a reforma socialista da función pública, a promulgación dun novo sistema de goberno local, cambios na regulación do mercado de traballo— converxen (ou se «intersectan») nun punto no tempo, dando lugar ao que, de acordo co enfoque disciplinar adoptado, se conceptúa como unha «conxuntura crítica» (*critical juncture*) para a institución (Capoccia e Kelemen, 2006; Mahoney, 2000, Pierson, 2004). É un período que abre oportunidades de axencia para os diversos actores que operan no contexto institucional —a nova clase política local, outros niveis de goberno, os sindicatos— e que dá lugar a que as decisións que arraigan nel se caractericen por ser incrementais, de difícil reversión e inerciais. Esta é xustamente a hipótese que se apunta no traballo de investigación: hai que indagar nos arranxos institucionais consolidados no devandito período de cambio, onde todas as opcións estaban abertas, para entender o desenvolvemento e a dinámica posterior da institución.

De acordo co marco analítico de Pierson (2004; 2000a) dos «retornos positivos», arguméntase que no devandito período se consolidan tres arranxos fortemente inerciais no marco institucional do emprego público local: a súa elevada laboralización e taxa de temporalidade, característica en comparación coa Administración Central, a politización dos cargos burocráticos locais e, finalmente, o característico modelo de negociación colectiva na súa xestión de recursos humanos. Para contrastar a hipótese opérase do seguinte modo:

- a) En primeiro lugar, tendo en conta que falamos dun «proceso» de despregamento lento, tómase en consideración un período longo, o que vai da finalización da conxuntura crítica (1986) ata 2006. Un trazo característico dos fenómenos de *path dependence* é que, sendo fenómenos sociais cun horizonte causal curto, o seu impacto é longo.
- b) En segundo lugar, procédese a identificar os concretos mecanismos causais implicados nos retornos ou reforzos positivos e os axentes beneficiados, relacionándoos cos datos dispoñibles.

A este respecto hai suficiente evidencia empírica para relacionar o fenómeno da laboralización do emprego público local e a súa precarización asociada co carácter de mercado laboral «secundario» característico dos colectivos laborais nun sistema de persoal altamente

formalizado como o público. Un actor beneficiado co *status quo* existente sería a clase política local que dispón dun recurso para a súa base electiva municipal, con ou sen fenómenos asociados de clientelismo. Pero tamén as comunidades autónomas que adoitan delegar parte dos seus servizos nas entidades locais —os denominados pola FEMP como «servizos improprios»— ou os propios sindicatos máis representativos. Verbo disto, e nalgúns casos, estes xogarían un papel de intermediación na estabilización profesional dos colectivos de persoal precarizado, circunstancia tamén funcional para a súa propia consolidación institucional e que se ve favorecida pola orientación a curto prazo típica do ciclo político e pola densidade e complexidade tipicamente xurídica das administracións de raíz napoleónica (Parrado, 2008) coma a española, factores que, de acordo con Pierson (2004:40), intensifican os procesos de retorno positivo.

Ao mesmo tempo, un fenómeno característico da paisaxe local no noso país é a ocupación política de postos non xa de dirección, senón tamén puramente xestores. Esta circunstancia veu favorecida tanto polo deseño constitucional operado pola reforma do réxime local en España como polas ideas subxacentes plasmadas, por exemplo, na noción de *corporación* representativa, que mestura formulacións de política e de xestión. Neste punto, aínda que a evidencia dispoñible apunta na dirección proposta, os datos son máis limitados.

Constatouse así mesmo —a partir de datos de produción propia, aínda que non representativos— como o modelo de emprego público local vixente no noso país non pode ir asociado á variante de «pechado» ou «aberto» con que se clasifican habitualmente os sistemas de mérito. Está en vigor actualmente en non poucas institucións —con independencia do tamaño, sexan locais ou provinciais— un modelo de coxestión das condicións de traballo, de auténtica negociación colectiva, onde o interese público non sempre é o beneficiado e onde a típica rotación e orientación a curto prazo dun actor, a clase política, contrasta coa permanencia e aprendizaxe (mecanismos asociados ao retorno positivo) doutro actor, o sindicato máis representativo.

A situación descrita arrinca das decisións adoptadas e favorecidas no período 1984-1986. O resultado non sería o mesmo se as secuencias causais descritas —por exemplo, a reforma laboralizadora da función pública— chegan a ter lugar de modo non simultáneo coa reforma do mercado de traballo ou coa masiva recepción de fondos característica da integración europea; ou mesmo se todo iso non chega a ter lugar nunha situación de intensa politización dos concellos españois. Característico de que o cándido importa é, ademais, a circunstancia de que este auténtico «choque» que refundou a Administración Local se produciu cunha función pública local con notables trazos pre-burocráticos e respecto á cal as elites políticas do momento tiñan unha elevada desconfianza. É notable que no debate político do momento non houbera espazo discursivo para a cuestión de como profesionalizar a función pública local, sendo un paradigma a discusión parlamentaria da LBRL respecto dos corpos nacionais.

A descrita é unha traxectoria e contexto que, tendo en conta os seus trazos diferenciais respecto da Administración Central, explicaría a diferente institucionalización burocrática. Respecto disto cómpre ter en conta que os resultados descritos (laboralización, politización burocrática e sindicalización da xestión de recursos humanos) teñen un notable impacto na burocracia local e mostran como, fronte a propostas máis sumarias centradas en aspectos como o reforzo dos funcionarios con habilitación de carácter nacional para frear a corrupción urbanística, a cuestión é máis complexa e ten máis que ver coa súa debilidade institucional, o que converte o tema nunha cuestión de fundamental importancia se se pretende garantir

a imparcialidade política, a seguridade xurídica e a transparencia dun nivel de goberno, o local, responsable no 2006 en termos cuantitativos do 15% do gasto público total, pero que cualitativamente ostenta responsabilidades en importantes parcelas que incumben ao benestar e á calidade democrática dos cidadáns españois.

Notas

- ¹ Boletín Estadístico do Rexistro Central de Persoal, a 1 de xullo do 2007.
- ² Subscrita por España en 1988 e publicada no Boletín Oficial do Estado do 20 de xaneiro de 1989.
- ³ No traballo vaise empregar a noción de «emprego público» por contraposición á de «función pública», exclusivamente xurídica e limitada ao persoal sometido ao dereito administrativo; opción que permite seguir a evolución de colectivos imprescindibles para explicar a dinámica institucional, como o persoal laboral ou o non permanente. Denominacións como «servizo civil» non forman parte, polo menos de momento, da tradición administrativa española. Ao mesmo tempo prefírese o uso da expresión «marco institucional» no canto de «institución» pola circunstancia de que a profesionalización da burocracia local do noso país non soamente é abordada en normas tipicamente ordenadoras, senón tamén nas propias do chamado «réxime local».
- ⁴ As eleccións xerais de outubro de 1982 déronlle unha rotunda maioría absoluta ao PSOE, co 48% dos votos e máis de douscentos deputados.
- ⁵ Ademais, mediante o Real decreto 861/1986, do 25 de abril, concreouse o réxime de retribucións dos funcionarios de Administración Local, que esixía que «o establecemento ou modificación» do complemento específico se operaría mediante unha técnica concreta: a valoración de postos de traballo (art. 4.2).
- ⁶ «Como demostra a nosa historia e proclama hoxe a Constitución, dicir réxime local é dicir autonomía» (Exposición de motivos da Lei).
- ⁷ Este «modelo parlamentario» vaise acentuar en 1999 co Pacto Local, cuxo paquete lexislativo dará carta de natureza á «moción de confianza».
- ⁸ Este deseño foi parcialmente alterado no 2003, limando algún destes aspectos. Así, a Lei 57/2003, que modificou a LBRL e creou o réxime de «grandes cidades», posibilitou que nestes municipios o alcalde puidese delegar a presidencia do pleno, dándolle ao tempo un carácter máis político ao residenciar máis competencias netamente administrativas na entón denominada Xunta de Goberno Local.
- ⁹ Aínda que é certo que este deseño non se atopa tanto na LBRL como nunha norma regulamentaria de desenvolvemento, ditada no período obxecto de análise: os artigos 120 e 121 do Regulamento de Organización, Funcionamento e Réxime Xurídico das Entidades Locais, aprobado por Real decreto 2568/1986, de 28 de novembro.
- ¹⁰ É o que se chamou a «descausalización» das relacións laborais. Os contratos temporais, que ata esa data unicamente podían realizarse para atender necesidades conxunturais, son autorizados para calquera suposto. O que significa que supostos non temporais pola súa propia natureza, que ata a data eran os únicos que xustificaban o recurso ao contrato de traballo temporal, eran desde entón susceptibles de ser encadrados en fórmulas contractuais «á carta». É dicir, que se autorizaba que o emprego permanente e estrutural puidese cubrirse con contratos non permanentes como medida de estímulo do emprego.
- ¹¹ Cuxo alcance non cabe minusvalorar, xa que negocian organizacións sindicais, non as instancias representativas dos funcionarios, e onde se instaure ademais un sistema de forte competencia sindical, xa que a maior representatividade se outorga segundo o resultado obtido nas eleccións aos órganos representativos, e que é realmente a súa verdadeira función: determinar a implantación real de cada sindicato.
- ¹² O uso indiscriminado e incorrecto da contratación laboral (duración máis alá do tempo previsto, encadeamentos) deu lugar a outro fenómeno: miles de traballadores foron declarados «fixos» polos tribunais de xustiza. O panorama non cambiaría ata 1998, data a partir da cal os propios tribunais laborais crearon unha figura non prevista legalmente: a dos «traballadores indefinidos non fixos do cadro de persoal».

- ¹³ De feito, tras a LBRL ditouse o Real decreto 2224/1985, do 20 de novembro, polo que se regula o acceso á Función Pública Local do persoal contratado e interino das Corporacións Locais, que constituía o enésimo intento de «afrontar a solución definitiva ao problema que suscita a existencia deste tipo de persoal» (exposición de motivos da norma). Esta deseñaba un sistema formalmente aberto, pero que primaba notoriamente os denominados «servizos prestados», cuxa puntuación podía aplicarse na fase de oposición. O persoal que non superase as probas podía continuar prestando servizos en calidade de interino. O parecido cos procesos de 1977 e 1979 é palmario, recorrendo a outra fórmula habitual no panorama institucional.
- ¹⁴ Datos do Ministerio do Interior. Dispoñible en www.mir.es.
- ¹⁵ Fonte: Bianuario estatístico sobre o Goberno e a Administración Local na Comunidade Valenciana. Valencia. Federació Valenciana de Municipis i Provincies. 1994.
- ¹⁶ Un caso notorio constituíu o denominado «Protocolo de retribucións de cargos electivos locais», acordado pola Federación Valenciana de Municipios e Provincias, que fixa un baremo retributivo para a dedicación exclusiva dos alcaldes e concelleiros da Comunidade Valenciana. Sobre a base dun número determinado de concelleiros, habitantes e orzamento, recoméndanse unhas bandas salariais análogas ás funcionariais. A título de exemplo, nunha corporación de ata 11 concelleiros e 5 000 habitantes a comparación faise cun xefe de servizo, nivel 24 e 37 000 € anuais.
- ¹⁷ Unicamente se ditou en 1986 a normativa regulamentaria que permitía implantar na nómina o sistema retributivo, o Real decreto 861/1986, do 25 de marzo. Ata 1991 non se actualizaron os mecanismos de acceso á función pública local, en forma de regras básicas e programas mínimos (Real decreto 896/1991, do 7 de xuño).
- ¹⁸ De feito, foi a Oferta de Emprego Público de 1996 a que empezou a cambiar a tendencia. A partir deste ano e ata 2006 foron máis de catro mil as prazas convocadas.
- ¹⁹ Posibilidade que podería xogar a prol da profesionalización do emprego local se estas asumisen este rol. Unicamente Cataluña ditou en 1990 o seu regulamento de persoal das entidades locais, o Decreto 214/1990, do 30 de xullo, un texto de elevada calidade técnica.
- ²⁰ Gráfica resulta a sentenza do Tribunal Supremo do 22 de outubro de 1993 cando razoaba a imposibilidade de dar carta de natureza a unha negociación que daría pé a oito mil unidades diferentes, «pactando cada unha ao seu libre albedrío».
- ²¹ Verbo disto, o Pleno do Tribunal de Contas, na súa sesión do 20 de xullo do 2006, aprobou unha «Moción sobre control interno, garda da contabilidade, xestión de persoal e contratación nas Entidades Locais», oportunamente elevada ás Cortes Xerais, na que se sinalaba como principais deficiencias e irregularidades, ademais de que as entidades locais adoitan carecer da RPT, da laboralización crecente e do acceso deste persoal con menores requirimentos, do fenómeno da negociación unitaria das condicións de traballo de funcionarios e labo-rais a través de acordos non sempre comunicados, o que dificulta o seu control.
- ²² Estudáronse textos de concellos, cabidos e deputacións correspondentes ao período analizado, radicados en diversas comunidades autónomas: Comunidade Valenciana, Andalucía, Galicia, Madrid, Murcia, Baleares, Cataluña, Canarias e País Vasco.
- ²³ Un exemplo é a controversia xudicial referida a cá debe ser a sanción se unha entidade local incorre en contratación fraudulenta: a habitual, consistente na condena á fixeza? ou ben a conciliación dos valores de mérito inherentes ao ingreso na Administración?
- ²⁴ De feito, non será ata 2007 cando se homologará o procedemento de ingreso do persoal laboral ao vixente para o funcionarios, impoñendo a «oposición». Ata entón, é dicir, desde 1984 ata 2006, o sistema selectivo habitual será o «concurso», tal e como fixaba o regulamento na materia de 1991.

BIBLIOGRAFÍA:

- ALBA E VANACLOCHA. 1997. «Presentación», en Alba e Vanaclocha (coord.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III e BOE.
- BALLART E RAMIÓ. 2000. *Ciencia de la Administración*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- BAÑÓN, R. 1986. «Función Pública Local en España: movilidad, carrera y profesionalización del personal», en *CIVITAS, Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 51, xullo-setembro de 1986.
- BEZES, P. e M. Lodge. 2006. «Historical Legacies and Dynamics of institutional change in administrative systems». Fukuoka (Japón): IPSA World Congress. 9-13 de xullo.
- BOTELLA, J. 1992. «La galaxia local en el sistema político español», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 76. Madrid: CEC.
- CAPÓ GIOL, J. 1991. «Elecciones municipales, pero no locales», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 56, pp. 143-164. Madrid: CIS.
- CAPOCCIA, G. e D. Kelemen. 2006. «The Study of Critical Junctures in Historical Institutionalism», en *Political Methodology*, pp. 1-30.
- CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. 2003. Documento aprobado pola V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Apoiada polo XIII Cume Iberoamericano de Xefes de Estado e de Goberno. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia. 14-15 de novembro do 2003.
- CONSELLO ECONÓMICO E SOCIAL. 2004. *Informe 3/2004 sobre la temporalidad en el sector público*. Aprobado polo Pleno do Consello na súa sesión ordinaria do 22 de decembro do 2004. Dispoñible en www.ces.es. [20-06-2008].
- DEFENSOR DO POBO. 2003. Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público. Colección Informes, Estudios y Documentos. Documento dispoñible en www.defensordelpueblo.es. [20-06-2008].
- DOERINGER E PIORE. 1983. «Los mercados internos de trabajo», en Toharia (comp.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*, pp. 341-368. Madrid. Alianza.
- ECHEBARRÍA, K. 2006. «Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 34, pp. 126-146.
- EVANS, P. e J. Rauch. 1999. «Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" State structures on economic growth», en *American Sociological Review*, vol. 64. n.º 5 (oct. 99), pp. 748-765
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS E PROVINCIAS. 2006. *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. Dispoñible electrónicamente en www.femp.es/index.php/formación_y_estudios/estudios/trabajos_recientes/. [24-05-08].
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS E PROVINCIAS 2002. *El empleo público en la Administración Local española: estabilidad y temporalidad*. Dispoñible electrónicamente en www.femp.es/index.php/formación_y_estudios/estudios/trabajos_recientes/. [24-05-08].
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS. 2007. *Urbanismo y democracia: alternativas para evitar la corrupción*. Documento dispoñible en www.falternativas.org. [12-02-08].
- GONZÁLEZ-HABA GUISSADO, V. M. 1985. «La Función Pública Local en el marco de la reforma burocrática española», en *Revista de Administración Pública*, n.º 107, pp. 329-356. Madrid: CEC.
- GREENER, I. 2005. «The Potential of Path Dependence in Political Studies», en *Politics*, vol. 25 (1), pp. 62-72.
- GREIF, A. e D. Laitin. 2004. «A Theory of Endogenous Institutional Change», en *American Political Science Review*, n.º 4. pp. 1-57.
- GRUPO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL. 2007. *Manifiesto sobre corrupción urbanística y otras conductas delictivas relacionadas*. Aprobado en Madrid pola Asemblea Xeral os días 29 de novembro e 1 de decembro do 2007. Documento consultado o 8 de xaneiro do 2008 en www.gepc.es
- HALL, P. e R. Taylor. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalism», en *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
- 1998. «The potential of Historical Institutionalism: a response to Hay and Wincott», en *Political Studies*, XLVI, pp. 958-962.
- HAY E WINCOTT. 1998. «Structure, Agency and Historical Institutionalism», *Political Studies*, XLVI, pp. 951-957.
- IMMERGUT, E. 1998. «The theoretical core of the New Institutionalism», en *Politics and Society*, vol. 26, n.º 1, pp. 5-34.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. 1989. *Políticas de selección en la función pública española: 1808-1978*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- KRASNER, P. 1984. «Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics», en *Comparative Politics*, pp. 223-246.

- LINDNER, J. e B. Rittberger. 2003. «The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions-Revisiting Historical Institutionalism», en *JCMS*, vol. 41, n.º 3, pp. 445-473. Oxford. EE. UU.
- LONGO, F. 2004. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- LONGO, F. 2006. «Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil», en Echebarría, K. (editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
- MAHÍLLO, J. 1976. *La Función Pública Local y sus problemas actuales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. 1994. «Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 86, octubre-diciembre de 1995. Páginas 261-311.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. 1997. «Transición y normalización del sistema político local en España», en Alba e Vanaclocha (coord.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, pp.141-204. Madrid: Universidad Carlos III e BOE.
- MAHONEY, J. 2000. «Path Dependence in Historical Sociology», en *Theory and Society*, vol. 29, n.º 4, pp. 507-548.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2005ª. Estatuto Básico do Empleado Público. *Informe de la Comisión*. Madrid. Abril do 2005.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2005b. *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*. Madrid.
- MOSHER, F. 1999 (1968). «La democracia y el servicio público: los servicios colectivos», en Shafritz, J. e A. Hyde. (eds.). *Clásicos de la Administración Pública*, pp. 817-838. México: Fondo de Cultura Económica.
- OLÍAS DE LIMA, B. 1995. «Modelos de ordenación del empleo público. El sistema actual», en Olías (coord.). *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, pp. 29-47.
- OLMEDA GÓMEZ, J. A. 1999. *Ciencia de la Administración. Volumen 1: Teoría de la Organización y Gestión Pública*. Madrid: UNED.
- ORREN, K. e S. Skowronek. 1999. «Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico», en Farr, J., J. Dryzek, e S. Leonard. *La ciencia política en la historia*, pp. 378-405. España: Istmo.
- PARRADO DÍEZ, S. 2000. *Sistemas Administrativos Comparados*. Madrid: Tecnos.
- 2008. «Failed policies but innovation trough “layering” and “diffusion” in Spanish Central Administration», en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, n.º 2, pp. 230-252
- PETERS, G. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- PIEDRAFITA, S., F. Steinberg e I. Torreblanca. 2007. «La europeización de España (1986-2006)», en *Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano*, n.º 39/2007. www.realinstitutoelcano.org. [09-07-08].
- PIERSON, P. 2000a. «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», en *The American Political Science Review*, vol. 94, n.º 2, pp. 251-267. EE. UU.
- 2000b. «The limits of design: explaining institutional origins and change», en *Governance*, vol. 13, n.º 4., pp. 475-499.
- 2004. *Politics in Time: History, Institutions and social analysis*. Princeton.
- PIORE. 1983. «Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo», en Toharia (comp.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*, pp. 193-221. Madrid: Alianza.
- PRATS CATALÁ, J. 1995. «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público», en *Documentación Administrativa*, n.º 241-242. *Monográfico sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de una función directiva pública en España*, pp. 11-59.
- RAMÍO, C. e M. Salvador. 2005. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ J. L. 2005. «Administración Local: acceso y temporalidad de los nombramientos, provisión de puestos de trabajo, retribuciones y estructura de niveles, movilidad e instrumentos de planificación de los recursos humanos y definición de puestos», en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 41, pp. 271-286. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- RODRÍGUEZ SOCORRO, A. 1975. «Estudio estadístico de los funcionarios de las Corporaciones Locales en el periodo 1969-1973», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º 187, pp. 547-574. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- SALVADOR, M. 2005. «La función pública autonómica como institución: ¿buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya», en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 12, pp. 129-151.
- SCHARPF, F. 1997. *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Westview.

- SKOCPOL, T. e P. Pierson. 2002. «Historical Institutionalism in contemporary Political Science», en *Political Science: the state of discipline*. Berkeley.
- SULEIMAN, E. 2000. «Es Max Weber realmente irrelevante», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 17-18 (enero-agosto). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- THELEN, K. 1999. «Historical Institutionalism in Comparative Politics», en *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 369-404.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. 2008. «Índice de percepción de la corrupción 2008». Presentado o 23 de setembro do 2008 na Fundación Ortega y Gasset. Disponible en www.transparencia.org.es [24-09-08].
- TORREBLANCA, I. 2001. «Principios, intereses, instituciones y preferencias: un análisis de la racionalidad de la ampliación de la Unión Europea», en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 4, pp. 71-95.
- TOLBERT, P. e L. Zucker. 1983. «Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935», en *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, n.º 1 (marzo 1983), pp. 22-39.
- TRIBUNAL DE CONTAS. 2006. *Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales*. Aprobado polo Pleno do Tribunal o 20 de xullo do 2006. Presentado na Comisión Mixta Tribunal de Contas-Cortes Xerais o 21 de novembro do 2006. Documento disponible en www.tcu.es [20-03-08].
- WEBER, M. 1993 (1922). *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Décima reimpresión España: Fondo de Cultura Económica.
- ZUCKER, L. 1977. «The role of Institutionalization in cultural persistence», en *American Sociological Review*, vol. 42, n.º 5, pp. 726-743
- 1987. «Institutional Theories of Organization», en *Annual Review of Sociology*, vol. 13 (1987), pp. 443-464.