

El empleo público local en España (1984-2006): Configuración y dinámica de una institución fallida

✂ Resumen/Abstract: *Diversos fenómenos políticos recientes han evidenciado las dificultades de consolidar en los gobiernos locales de nuestro país una burocracia profesional. Mediante conceptos provenientes del nuevo institucionalismo de la ciencia política, este artículo parte de la hipótesis de que la explicación hay que buscarla en el peculiar momento formativo de la institución, el lapso de tiempo comprendido entre 1984 y 1986. Dicho periodo se caracterizó por la coincidencia de un conjunto de secuencias causales de génesis diversa que proporcionaron un marco de incentivos a los actores institucionales e hicieron posible el arraigo de una serie de dinámicas inerciales que han caracterizado su devenir posterior: elevada laboralización y precariedad, politización burocrática e incidencia de prácticas de contratación colectiva en el empleo público y cuyo impacto final ha dar lugar a un marco institucional débil, incapaz por tanto de garantizar la profesionalización de sus servidores públicos.*✂

✂ Palabras clave: burocracias, profesionalización, gestión de recursos humanos, gobiernos locales, neoinstitucionalismo

1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de marcos institucionales que garanticen la existencia de burocracias profesionales se ha definido como especialmente relevante para garantizar la seguridad jurídica, (Echebarría, 2006), y como una variable clave para la reducción de la corrupción administrativa (Villoria, 2000). Igualmente se ha destacado cómo constituyen un elemento central de la democracia y del desarrollo económico (Evans y Rauch, 1999). A este respecto y bajo diversas denominaciones, Servicio Civil, Sistema de Carrera, Función Pública, Sistema de Mérito o Empleo Público, se alude en las ciencias sociales a un conjunto de arreglos institucionales específicos de las administraciones públicas, que más o menos diferenciados del empleo común (Longo, 2006), estructuran y ordenan el empleo en los sistemas administrativos. Con independencia de su modo concreto de articulación, el grado de profesionalización burocrática de cada Estado se predica de su eventual cercanía al tipo ideal weberiano (Weber, 1993 [1922]:719-732), caracterizado por parámetros como el reclutamiento por mérito, normalmente basado en pruebas competitivas, las expectativas de carrera y la existencia de garantías de permanencia en el cargo, mediante la figura de inamovilidad. Tal sistema de organización es el vigente en términos formales en nuestro país desde la Constitución de 1978 (artículos 23.2 y 103.3) para sus tres niveles territoriales de gobierno: el central —Administración General del Estado— el autonómico —comunidades autónomas— y el local —municipios, provincias e islas—.

Una caracterización sumaria de la situación del empleo público local en España ofrece los siguientes datos: 612 553 empleados públicos —el 24%— de una cifra de 2 554 582 efectivos en el total de las administraciones públicas; una alta presencia del personal laboral en su composición —más de un 30%¹ (Boletín del Registro de Personal a 1 de julio del 2007)—, así como unas cotas elevadas de provisionalidad y precarización en la situación de dicho personal —en torno al 30%— (Consejo Económico y Social, 2004; Defensor del Pueblo, 2003); de una elevada presencia del personal de confianza política (Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, 2005:40), de inaplicación de herramientas centrales en la gestión del personal, como las Relaciones de Puestos de Trabajo (Informe de la Comisión para el EBEP, 2005: 87; Informe del Tribunal de Cuentas, 2006) o la existencia de unas prácticas de negociación colectiva calificadas como «necesitadas de equilibrio» y de «más rigor» (MAP, 2005a: 41 y 187). Puede concluirse que la situación del sistema de recursos humanos en la Administración Local española evidencia en el 2008 su dificultad para consolidar un sistema de personal de calidad, como reclama en su artículo 6.º la Carta Europea de Autonomía Local².

Si un elemento central de la profesionalización burocrática es la imparcialidad en la aplicación de las normas y la resistencia a tomar en consideración otros intereses que no sean los generales, en lo que al ámbito municipal respecta, y por tomar una de sus políticas públicas clave como es la urbanística, algunos hechos recientes documentados en los medios de comunicación (disolución gubernamental en el 2006 del Ayuntamiento de Marbella; fenómenos de corrupción urbanística en diversas comunidades autónomas como Andalucía, Islas Baleares, Canarias, Murcia, Comunidad Valenciana), así como algunos informes especializados (Grupo de Estudios de Política Criminal, 2006; Fundación Alternativas, 2007; Transparencia Internacional, 2008) evidencian las dificultades de un funcionamiento transparente de los gobiernos locales. Y es que, como cita el propio Ministerio de Administraciones Públicas (2005a:11). «No puede existir una buena administración allí

donde el sistema de empleo público es deficiente». Es decir, no puede haber una democracia local de calidad sin una burocracia local de calidad, lo que constituye por tanto una cuestión de relevancia para la investigación politológica. A efectos analíticos el grado de profesionalización del empleo público local se conceptúa como la variable dependiente, como el resultado de su marco institucional³.

Si se tiene en cuenta que en España los tres niveles de gobierno cuentan con el mismo marco básico regulador de su empleo público desde 1984, ya que en dicho año tuvo lugar la promulgación de la Ley de Medidas de Reforma de la Función Pública, la pregunta de investigación que constituye el objeto de este trabajo es la siguiente: ¿por qué, a diferencia de otros niveles de gobierno, no se ha consolidado plenamente un aparato administrativo profesional en los gobiernos locales?

La explicación que se ensaya se basa en los planteamientos del nuevo institucionalismo aplicado a la ciencia política. Por ello se sostiene que en la actualidad el marco institucional es fuertemente deudor de su momento formativo, situado en la mitad de los años ochenta. Hay que tener en cuenta que la reforma del empleo público de 1984 supuso también para la esfera local una innovación relevante, por cuanto rompía la práctica, vigente hasta entonces, de configurar arreglos institucionales diferenciados para el personal de la Administración Local de los diseñados para la Administración Central. Históricamente un rasgo característico del marco institucional del empleo público local en España lo constituye su diferenciación respecto al camino seguido por la Administración Central. Es decir, que se caracteriza por una cierta «excepcionalidad», por no resultar afectado por los grandes hitos históricos protagonizados por esta última: leyes de López Ballesteros (1828), Bravo Murillo (1852), el Estatuto Maura (1918) o las reformas de López Rodó (1963-1965). Lo que significa que tiene una trayectoria propia en materias tales como la inamovilidad, el ingreso mediante pruebas competitivas, la carrera o el sistema retributivo. Es precisamente esta lejanía y los intentos de acercamiento los que protagonizan en gran medida la evolución histórica de la institución.

El nivel de análisis de la explicación que se ensaya es de nivel «macro», de sistema o nivel de gobierno en su totalidad (Anduiza, Crespo y Méndez, 1999:53). Aun constatando que cabrían explicaciones alternativas de nivel «meso» —¿habría diferencias de evolución entre regímenes locales de diferentes comunidades autónomas?— o incluso «micro» —¿resultados diferentes entre concretos gobiernos locales?—, se postula que en esta aproximación las categorías y conceptos de la ciencia política basados en enfoques institucionales son capaces de proporcionar explicaciones plausibles a este nivel. El foco de la investigación se centra, por tanto, en la Administración Local como complejo institucional globalmente considerado.

La hipótesis específica que se debe contrastar es la de que el periodo 1984-1986 constituyó una coyuntura crítica en el marco institucional del empleo público local en España. En dicho periodo los agentes que operaban en él adoptaron una serie de arreglos institucionales que han resultado fuertemente inerciales —senderos de dependencia— y son los que explican su dinámica posterior, característicamente ineficaz con respecto a sus objetivos. De modo general permitiría validar la hipótesis de que los momentos de transición o cambio político, donde emergen nuevos actores, sus incentivos juegan poco a favor de introducir prácticas meritocráticas.

El diseño de investigación para contrastar las hipótesis se ha basado en el manejo de fuentes secundarias, mediante el acceso a bases de datos de organismos públicos especializados, Ministerio de Administraciones Públicas (Dirección General de Cooperación Local, Registro

Central de Personal, Instituto Nacional de Administración Pública), Boletín Oficial del Estado, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social. Asimismo, y teniendo en cuenta que el diseño institucional de un sistema de mérito es deudor de su marco jurídico, se presta una atención destacada a los hitos normativos.

El orden del trabajo es el siguiente: en primer lugar se procede al desarrollo del marco teórico, profundizando en especial en las herramientas que el institucionalismo histórico proporciona para el análisis de los periodos de formación institucional. Seguidamente se describe el contexto del cambio institucional de los años ochenta y cómo es en este lapso temporal donde tienen lugar los eventos críticos de variación normativa y cambio político, económico y social (1984-1986) que proporcionarían el conjunto de oportunidades y mecanismos para los actores del sistema y cuya adopción inercial a partir de dicho momento produciría como resultado final la situación vigente en la actualidad, para lo que se analiza la dinámica institucional seguida por los actores del sistema entre 1987 y 2006. Finalmente, se presentan las conclusiones que permiten establecer la confirmación o rechazo de la hipótesis sometida a contrastación.

2. MARCO CONCEPTUAL

¿Qué es una institución para las ciencias sociales? Hall y Taylor (1996:930) la definen como el «conjunto de normas, formales o informales (procesos, rutinas y convenciones) que estructuran el comportamiento». Para Zucker (1987:444) es un «un patrón de acción exteriorizado» permanente, esto es, arraigado en mecanismos formales o informales. Por tanto, las instituciones administrativas analizadas en perspectiva politológica son consideradas mucho más allá de la perspectiva normativa o jurídico-formal (el *deber ser*): son pautas permanentes de conducta social (*lo que son* en la realidad). Ahora bien, sentado que una institución constituye un patrón de comportamiento social estable, externo a los individuos a los que sirve de referente para orientar sus interacciones (Ramíó y Salvador 2005:25), los enfoques para su análisis disponibles en la actualidad son variados.

¿Cuál es el enfoque adecuado para el análisis de sistemas de empleo público? Estos han sido definidos en la introducción como arreglos institucionales propios de los estados contemporáneos cuya finalidad es garantizar una administración profesional e imparcial (Suleiman, 2000), es decir, creados con un fin determinado (Orren y Skowronek, 1999) y en un momento concreto en el tiempo, lo que exige analizar el contexto histórico (Jiménez Asensio, 1989:31). Al tiempo, su creación no tiene lugar *ex novo*, sino que solamente puede ser comprendida en su concreto entorno administrativo, lo que requiere tener en cuenta su concreta tradición estatal (Parrado, 2000). Sin embargo, historia y valores, aun siendo relevantes, no dan cuenta en su totalidad de la rica contingencia y variabilidad que caracteriza la adopción de esta forma altamente racionalizada del empleo público en los estados contemporáneos. Los actores y su comportamiento resultan imprescindibles en la explicación, de ahí que el análisis de la agencia deba complementar el enfoque que prima los grandes procesos micro, prestando atención a los fundamentos individuales de los fenómenos sociales.

Este trabajo propone una integración parcial de enfoques. Para ello adopta la recomendación de Peters (2003:209) de que en «[...] el sector público los científicos sociales pueden obtener mejores resultados iniciando un análisis con las estructuras y estudiando luego los impactos independientes de la agencia». La situación actual del marco institucional del empleo público se entiende, en primer lugar, como la resultante de unas decisiones adopta-

das por los agentes en un momento muy concreto en el tiempo. El cuándo y el cómo resultan relevantes en la explicación, algo propio del institucionalismo histórico y la aproximación contextual que este enfoque postula (Pierson, 2004:167), pero teniendo en cuenta que en la explicación hay actores racionales —guiados por los concretos constreñimientos e incentivos existentes—, se postula un concepto ampliado de racionalidad. El comportamiento estratégico de un actor se explica como algo que va más allá del mero cálculo instrumental. Desempeña un papel relevante la justificación del mismo, el significado atribuido, y es aquí donde el contexto ideológico del momento —las «ideas de política» en circulación— son objeto de consideración. Estas son definidas como «teorías y creencias compartidas de los actores» (Lindner y Rittberger, 2003:450) acerca de la legitimación del sistema. Al decir de Greener (2005:65) las «ideas o imágenes vigentes en el momento constituyen los condicionantes estructurales y sociales».

A partir de este planteamiento es posible adoptar una definición de institución aplicable al empleo público local. Así, y sobre la base de otras similares (Salvador 2005:133; Carta Iberoamericana de la Función Pública 2003; Longo, 2006), se propone la siguiente: marco institucional creado en un contexto histórico determinado, con la finalidad de garantizar una burocracia profesional en las entidades locales, que comprende tanto las normas formales como las estructuras, los procesos y las pautas culturales presentes en rutinas y normas informales que se refuerzan mutuamente, y constituyen el campo de acción para los actores. Su dinámica explica tanto los resultados del sistema como su impacto final.

La definición comprende varios aspectos:

1. Las normas formales, constituido por el marco normativo específico.
2. Los procesos, políticas, estructuras y procedimientos de gestión de recursos humanos.
3. Su aplicación (las prácticas, rutinas y valores que las hacen posible, conformados a través del tiempo).
4. La institución constituye las reglas del juego, proporciona el marco de incentivos y sanciones para el comportamiento de los actores, pero la comprensión de su comportamiento exige además conocer el contexto ideológico del momento.
5. La dinámica institucional explica tanto los resultados (los *outputs*) como el impacto final en términos globales, lo que permite su análisis crítico.

Explicitada la definición de institución es cuando procede estudiar su configuración y dinámica posterior. Es preciso tener en cuenta que los periodos de cambio y formación institucional tienen lugar en periodos conceptualizados como «coyunturas críticas», lapso temporal en el que tienen lugar los arreglos institucionales determinantes (Bezes y Lodge, 2006:19). Tales coyunturas son «críticas» por cuanto —de acuerdo con el esquema de Pierson (2004:55)— se produce una intersección de distintas secuencias causales unidas en un punto en el tiempo, relativamente breve (Capoccia y Kelemen, 2006). Tal circunstancia tuvo lugar en los años 1984 a 1986, periodo que enmarca la coyuntura crítica y que posibilitó la coincidencia de procesos de reforma de la función pública y del sistema de gobierno local, y en donde además se entrecruzaron de modo paralelo diversos procesos políticos y sociales.

En dicho periodo, caracterizado por la contingencia, donde el abanico de opciones posibles para los agentes se agranda considerablemente, operaron unos actores (individuales y organizativos, institucionales y no institucionales) que adoptaron unos concretos arreglos. A partir de entonces se produjo una dinámica institucional concreta, descriptible a partir del esquema analítico de los «senderos de dependencia» (Pierson 2000a :251; 2004; Mahoney

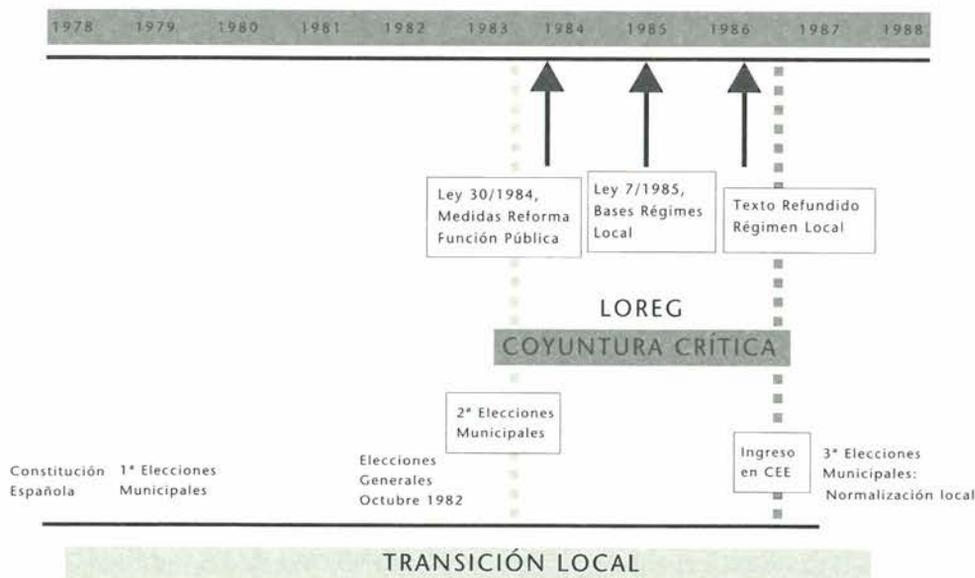
2000:508), que postula que son los compromisos acordados en momentos concretos del pasado los que limitan el devenir posterior de la institución. Se pretende mostrar cómo cada cambio en el entorno institucional fue aprovechado por los agentes. Esto supone, por tanto, prestar también atención no solo a los aspectos «macro», estructurales, sino establecer cómo fueron aprovechados por los actores, lo que implica poner el foco del análisis en los aspectos «micro», los mecanismos sociales adoptados por los agentes, y establecer la lógica subyacente en su actuación, lo que requiere de un marco analítico complementario, que es el proporcionado por Pierson (2000a;2004) mediante su concepto de «*feedback* positivo» o «retornos crecientes», esto es, las dinámicas de autorrefuerzo establecidas en las fases de cambio, de difícil reversión y de carácter incremental. Teniendo en cuenta que son procesos sociales que se despliegan a lo largo del tiempo, el marco temporal del análisis del empleo público local en España tomado en consideración abarca desde 1986 a 2006, estudiando qué aspectos concretos conducen en su caso a tales retornos crecientes y eventualmente qué factores lo han favorecido.

Pierson (2000a; 2000b; 2004) destaca algunos aspectos que favorecen la retroalimentación de los arreglos iniciales en forma de «retornos crecientes» para los actores intervinientes. Así, la existencia de expectativas adaptables, de beneficios no claros, los costes de aprendizaje y de coordinación que supone la nueva institución, la necesidad de desarrollar nuevas habilidades especializadas, las asimetrías de poder, en forma de refuerzo de la posición de algunos actores clave en concreto, o las orientaciones cognitivas, son todos factores explicativos de la persistencia de los marcos institucionales resistentes al cambio. Por tanto es este concepto el que completa el esquema analítico empleado para explicar la persistencia de aspectos ineficientes del marco institucional del empleo público local.

3. LA FORMACIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL: LA COYUNTURA CRÍTICA DEL EMPLEO PÚBLICO LOCAL EN ESPAÑA

En el periodo comprendido entre los años 1984 y 1986 confluyen diversos procesos, tanto de cambio de normas formales (reforma de la función pública, Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública, LMRFP; de desarrollo constitucional del régimen local, promulgación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, LBRL; del marco electoral local, Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, LOREG) como de entorno político o socioeconómicos (reforma liberalizadora del mercado de trabajo e integración europea). Estos tres años constituyen el contexto temporal donde tienen lugar las decisiones fundamentales de los actores que operan en un entorno institucional sumamente abierto. Es decir, un horizonte causal corto de tiempo en comparación con el proceso temporal posterior (Pierson, 2004:90). La figura 1 enmarca gráficamente el periodo.

Figura 1: Horizonte temporal de la coyuntura crítica



Los agentes que operan en el marco institucional en la coyuntura crítica, definidos a partir de Scharpf (1997:43) como agentes caracterizados por la posesión de unas específicas capacidades y preferencias, son los que se recogen a continuación, y que son los que interactúan dentro de un determinado marco institucional (*institutional setting*):

- **ADMINISTRACIÓN CENTRAL.** Con un papel reconfigurado, ya que se desprendió de los mecanismos de la tutela y la fiscalización en materia de personal sobre las corporaciones locales, así como los de asesoramiento y asistencia técnica a partir de 1979, aunque con la competencia legislativa en materia de administración local, funcionarios y régimen jurídico, derivadas del artículo 149 de la Constitución.
- **COMUNIDADES AUTÓNOMAS:** si los primeros consejos preautonómicos se limitaron a constituir estas nuevas instancias en términos exclusivamente políticos, la promulgación de los primeros estatutos de autonomía en 1979 en el País Vasco y Cataluña, y a partir de 1982 de modo generalizado, otorgó una creciente importancia a este nuevo nivel de gobierno en la materia, al punto de dar lugar a lo que con posterioridad se denominaría régimen local «bifronte», si bien con diferencias entre las comunidades.
- **PERSONAL POLÍTICO LOCAL:** la legitimación democrática inherente a los procesos electorales dio lugar a una arena política específicamente municipal. Desde una perspectiva agregada, la definición se refiere a las nuevas élites políticas que accedieron a los cargos generados en el proceso democrático (alcaldes, concejales, diputados provinciales...).

- **ORGANIZACIONES SINDICALES:** La transición democrática llegó en el periodo a los centros de trabajo. El contexto de transformación política acelerada condujo a que en el año 1977 se dictaran diversas normas de participación sindical en el ámbito funcional. Aun con matices, un agente, el sindicato, veía reconocida cierta participación, de manera análoga a como en años anteriores la Administración Pública de los países desarrollados asistía al desarrollo del fenómeno del sindicalismo funcional y la negociación colectiva (Mosher, 1999 [1968]).

En el periodo 1984-1986 coincidieron diversas secuencias causales independientes que dieron lugar al periodo de coyuntura crítica. Se trata de eventos primarios cuya característica principal es la de alterar los recursos y la estructura de incentivos de los actores que operan en el marco institucional. La peculiaridad estriba en su intersección. La figura 2 presenta los cuatro factores cuya coincidencia temporal resultó crítica.

Figura 2: Vectores de la coyuntura crítica



- a) Un primer factor relevante en el periodo considerado fue el contexto político-electoral municipal. Si en 1979 los resultados favorecieron al partido en el Gobierno, la UCD, con un 31% de los votos, un 43% de los concejales y un 49% de los alcaldes, en las segundas elecciones locales, las de 1983, con un entorno político notablemente diferente¹, y con una elevada participación y una UCD virtualmente desaparecida, el PSOE obtuvo un 42% del total de los votos, el 34% de los concejales (más de 23 000) y un tercio de los alcaldes. Si las elecciones municipales de 1979 constituyeron una especie de «segunda vuelta» de las generales de ese mismo año, las de 1983 supusieron una «ruptura límite de los equilibrios políticos» al decir de Capo (1991:153). No fueron unas elecciones «normales», como serían posteriormente las de 1987 y 1991. Muy especialmente, las elecciones locales de 1983 supusieron la confirmación del «empuje de 1982», lo que dota al periodo de una singularidad específica, de una elevada politización de las élites locales y, por ende, de los ayuntamientos, aspecto que conviene tener en cuenta por cuanto constituye el inicio del desarrollo municipal en materia de ampliación de servicios y condicionante político que habría que tener en cuenta para contextualizar adecuadamente la coyuntura.

- b) Un segundo factor lo constituye la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, denominada «de Medidas de Reforma de la Función Pública» (LMRFP). Esta norma legal incorpora un amplio abanico de preceptos englobados bajo el concepto de «bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos». Se reformaron aspectos como el acceso, la carrera, el sistema retributivo, las situaciones administrativas, el encuadramiento de los funcionarios o el régimen disciplinario. A estos efectos «cada» entidad local constituía una administración diferenciada que debía organizar, ordenar y remunerar su propio sistema de personal mediante un instrumento, la relación de puestos de trabajo (RPT), que exigía un soporte técnico previo: la clasificación de esos puestos⁵. Una metodología que además chocaba culturalmente con la trayectoria preburocrática del empleo público local. El marco formal del empleo público local, hasta entonces fuertemente uniformista y reglamentado, cambia así sustancialmente.
- c) Nueve meses después se procede a reformar el sistema de gobierno local —el tercer vector de la coyuntura—. La entrada en vigor en junio de ese mismo año de la LOREG, que fijaba las reglas de elección democrática del personal político local y el protagonismo atribuido a los partidos políticos en el proceso, completa el esquema. Con la LBRL se define a las corporaciones locales como organizaciones administrativas dotadas de autonomía. La *autonomía local* es la «idea de política»⁶ que late en la norma, al punto de constituir desde el punto de vista del lenguaje uno de los temas del momento. Junto a esta idea hay que tener en cuenta otra: la atribución a las corporaciones locales de una «visión corporativa». Si bien la LOREG diseña un específico sistema de representación política y mecanismos de control y rendición de cuentas propios del parlamentarismo racionalizado, tales como la moción de censura⁷, que dan lugar a una específica acción de gobierno y a un «sistema político local» como arena electoral específica, la concepción subyacente en el diseño organizativo plasmado por la LBRL lastra este planteamiento, donde el alcalde preside a un tiempo el órgano ejecutivo (comisión de gobierno) y el órgano de control y deliberación política (el pleno), y en donde, además, este último órgano entremezcla funciones administrativas menores y cuestiones políticas de calado⁸. Pero es que además, con una conexión remota con el artículo 140 de la Constitución (que habla no solamente de *gobierno*, sino también de *administración local* a cargo de los concejales), estos, los concejales, son conceptuados en el nuevo sistema de gobierno local como cargos representativos responsables de parcelas administrativas. Al respecto, la figura del «concejal-delegado», con facultad no solo de dirección, sino *de gestión* de los servicios, apunta a una politización de la gestión ordinaria⁹ y plasma la idea del cargo electo a cargo de expedientes administrativos. Finalmente, la viabilidad del nuevo sistema de recursos humanos requería que «el Estado» dictase un conjunto de reglas. Así, el artículo 90.2 de la LBRL preveía que este dictase normas de descripción de puestos de trabajo y las normas básicas de la carrera administrativa, lo que se reiteraba en los artículos 129 y 168 del TRRL. De igual modo, era la Administración del Estado la responsable de articular un mecanismo imprescindible para que operase el sistema de carrera previsto: las normas de provisión de puestos (art. 168 TRRL).
- d) Junto a los elementos descritos, es importante destacar cómo otras secuencias abundan en el carácter crítico del periodo considerado, ya que por separado su impacto habría sido menor (Pierson, 2004:55). Así, en primer lugar y en un contexto de crisis econó-

mica y de fuerte destrucción del empleo, en el mismo mes de agosto de 1984 se dicta la Ley 32/1984, de modificación de determinados preceptos del Estatuto de los Trabajadores. La norma generaliza la «contratación temporal», desvinculando su empleo de situaciones netamente coyunturales y haciendo posible su uso indiscriminado en el panorama laboral, aun tratándose de necesidades permanentes¹⁰. A partir de entonces se posibilita una fuerte precarización de las relaciones laborales. Contratos de «fomento de empleo», por «lanzamiento de nueva actividad» —ambos con una duración máxima de hasta tres años— de «prácticas», «formación» o a «tiempo parcial» constituyen un paisaje habitual en la gestión de recursos humanos de nuestro país. Esta circunstancia tuvo un impacto notable sobre la laboralización de las plantillas de las entidades locales. Pero es que resultó relevante una coincidencia: cuando el artículo 177.2 del TRRL —en 1986— dispuso que las corporaciones locales podían contratar personal laboral fijo o de duración determinada, e incluso «demás modalidades previstas en la legislación laboral», se había operado pocos meses antes una profunda reforma del mercado de trabajo mediante la Ley 32/1984 citada.

Al tiempo, otro proceso sociopolítico con relevancia en la laboralización fue el intenso aumento de las plantillas en la segunda mitad de los años ochenta, coincidiendo además con los fondos de la Comunidad Económica Europea que llegaron desde el ingreso de España el 1 de enero de 1986. El impacto derivado de la integración europea ha sido puesto de manifiesto por Piedrahita, Steinberg y Torreblanca (2007). De poseer una renta media por habitante situada en el 71% de la media europea a igualarse prácticamente. Pero tan importante como la cohesión económica ha resultado el flujo de fondos europeos hacia nuestro país, cuantificados por estos autores en un saldo positivo de 93 500 millones de euros en precios del 2004. Vía Fondo Social Europeo y mediante el mecanismo de los Convenios del Instituto Nacional de Empleo-Corporaciones Locales, estas pasaron a desarrollar un papel relevante en la provisión de infraestructuras locales, equipamientos y servicios. Así pues, reforma del empleo público laboralizadora, flexibilización del contrato temporal y ampliación acelerada de plantillas por la vía de fondos comunitarios proporcionaron el marco para la laboralización de las plantillas.

También en 1985 se promulga otra norma que podría denominarse como «secundaria» en el periodo de reforma de la función pública, pero que se halla en el fondo de la evolución del mismo: la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS). El interés de la misma estriba no solamente en que a efectos de la ley se consideran «trabajadores» no solamente los sujetos de una relación laboral, sino también aquellos que lo fueren de una relación de carácter administrativo o estatutario, es decir, funcionarios públicos, con la excepción de los miembros de las Fuerzas Armadas o Institutos Armados de carácter militar (art. 1.2). Con la LOLS, una previsión de la LMRFP, que la negociación de las condiciones de empleo se efectuaría con «la representación sindical de los funcionarios públicos» (art. 3.2.b), se recoge en toda su plenitud. Mediante la figura del sindicato «más representativo» es como se opera la participación de funcionarios en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones públicas, ya sea mediante los procedimientos de consulta o los de negociación (art. 6.º LOLS). Se consagra así un modelo «sindicalizado» de participación funcional¹¹, que posteriormente será recogido en 1987.

El proceso de reforma se prolonga así durante año y medio, de agosto de 1984 a abril de 1986. Es un periodo relativamente breve, complejo por la profundidad de la reforma, donde

los gobiernos locales del segundo mandato —el de 1983 a 1987— tienen que «aprender» a gestionar sus efectivos personales en un entorno de repliegue de la ACE, de cierta competencia autonómica, de profunda destrucción de empleo, y también de crecimiento acelerado de la oferta de servicios públicos locales.

4. LA DINÁMICA INSTITUCIONAL: LAS INERCIAS EN EL EMPLEO PÚBLICO LOCAL

Hasta ahora se han enmarcado las oportunidades de actuación que los años 1984 a 1986 ofrecieron a los actores —antiguos y emergentes— intervinientes en el entorno institucional del empleo público local y la oportunidad de alterar la trayectoria seguida por la institución hasta ese momento en un contexto de coyuntura crítica. Este epígrafe aborda los arreglos institucionales que estos consolidaron en ese contexto y cómo sus efectos se han proyectado en el tiempo. Para ello se emplea la noción de «retornos positivos». ¿Qué caracteriza a los retornos positivos? De acuerdo con Pierson, (2000a; 2004) a quien se sigue en este punto, es un concepto que, importado desde la economía, se refiere a los mecanismos de intercambio social, de interrelación entre los actores, cuya adopción conlleva unos determinados efectos de aprendizaje y de coordinación, pero que una vez consolidados siguen una trayectoria incremental y resultan de difícil reversión, dando lugar a una dinámica inercial o «sendero de dependencia». En el ámbito de las instituciones administrativas su adopción se ve favorecida por aspectos como la naturaleza colectiva del proceso político, por su densidad institucional y su complejidad; esto es, el elevado número de actores intervinientes (en el caso objeto de estudio constituidos por el personal político, funcionarios, sindicatos y otros niveles de gobierno), sus expectativas e intereses normalmente adaptables en función de la situación, su distinto poder de intercambio, o también, por la opacidad intrínseca de la puesta en práctica de las medidas de gestión (que requiere normalmente del formalizado lenguaje jurídico). Al tiempo es preciso tener en cuenta que los retornos positivos son especialmente, tal y como destaca Pierson (2004), «procesos», esto es, no son eventos causales fácilmente identificables sino fenómenos sociales de despliegue largo, de movimiento lento, lo que exige un periodo temporal de estudio igualmente largo.

Este epígrafe analiza la evolución de diversos fenómenos acontecidos en el empleo público local a partir de tres que, tal y como se postula, tienen su origen en el periodo 1984-1986 y son explicables en función de la dinámica de retornos positivos: la notable laboralización y la precarización asociada del empleo público local, la politización de la gestión y el característico modelo de negociación colectiva que ha arraigado en la gestión local de recursos humanos. Para cada uno de estos fenómenos, de acuerdo con el esquema analítico de Pierson (2000a; 2004), se presenta el concreto mecanismo causal implicado, los aspectos contextuales que conducen a su consolidación y, en su caso, los que lo intensifican. Al mismo tiempo se toma en consideración un periodo temporal relativamente largo, el que transcurre entre 1986 y 2006, planteamiento adecuado para analizar los «senderos de dependencia». Teniendo en cuenta que la coyuntura crítica que se postula tuvo lugar entre los años 84-86, los veinte años posteriores son un periodo idóneo para evaluar sus efectos.

Ahora bien, antes de referirse a cada una de las tres dinámicas autorreforzantes que se van a considerar, es preciso tener en cuenta que el periodo sometido a consideración puede calificarse, con justicia, como de auténtica «re-creación» de la Administración Local.

4.1. La re-creación de la Administración Local

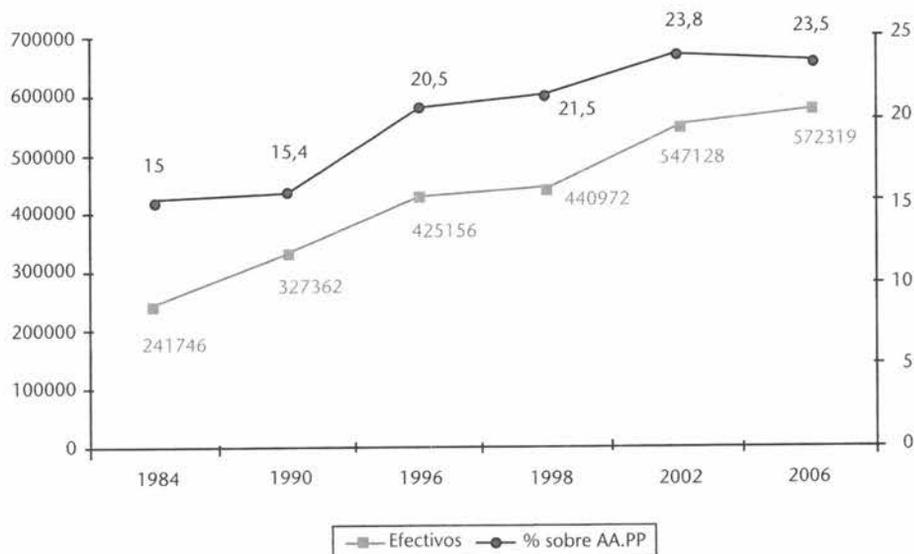
El personal de las entidades que integran la Administración Local estaba constituido en 1984 por poco más de 240 000 efectivos. En 1989 eran más de 300 000. En 1995 rondarían los 400 000. El importante crecimiento de personal evidencia la relevancia adquirida por la esfera local en la España democrática. Sin embargo, estos valores absolutos, como muestra la tabla 1, no van acompañados en términos relativos. Si en 1962 los empleados locales suponían el 28% de los servidores públicos, en 1984 constituían el 18%, y en 1989 poco más del 14%. No sería hasta la década de los noventa cuando los efectivos al servicio de los gobiernos locales se acercaría a una cuarta parte del total. No obstante, si bien no tanto en términos cuantitativos, la reforma democrática local supuso una renovación de la estructura socioprofesional de sus efectivos y, por ende, un cambio de sus actitudes y valores. Cuando se estudia el empleo público local en nuestro país es preciso tener en cuenta que por cantidad y cualidad la Administración Local actual viene de una «planta» establecida a partir de los años ochenta, tal y como la tabla 1 evidencia.

Tabla 1: Evolución efectivos locales

| 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 % |

Fuente: Elaboración propia sobre Carrillo Barroso (1991) y, Boletín del Registro Central Personal (MAP)

Gráfico 1: Evolución efectivos locales



4.2. Dinámicas inerciales (1): Laboralización

La LMRFP determinó la posibilidad de laboralización de la Administración Pública. La reforma del sistema de gobierno local acompañó en ese proceso al ampliar notablemente las funciones susceptibles de ser prestadas mediante el recurso a la contratación laboral. A mayor abundamiento, las posibilidades de empleo de fórmulas contractuales más flexibles aumentaron mediante la reforma del mercado de trabajo operada en 1984. Como se ha visto, el contexto —crisis económica— y las necesidades de afrontar la ampliación de servicios dejaron en manos de las nuevas élites locales la posibilidad de aumentar la laboralización de las plantillas, posibilidad que se materializó notablemente.

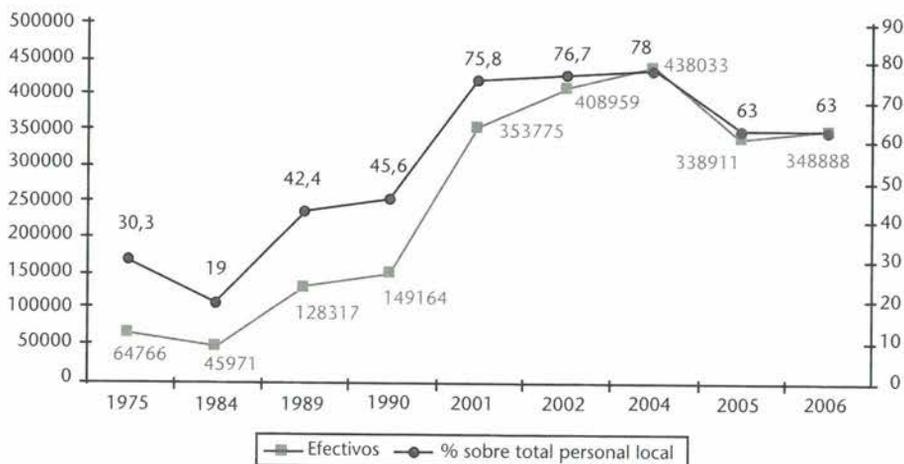
Los datos de la tabla 2 muestran como el arreglo institucional operado en 1984-1986 se muestra posteriormente como fuertemente inercial. Las cifras son llamativas. Si en 1984 el 19% de los efectivos locales eran laborales, en 1989 constituían más del 42%, lo que demuestra que la reforma operó como un auténtico resorte, como un punto de inflexión en la línea de tendencia. La dinámica institucional posterior muestra su arraigo: en el año 2004 el personal laboral llegó a rondar el 80% de las plantillas locales, estabilizándose posteriormente (años 2005-2006) en torno al 63%.

Tabla 2: Evolución personal 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 personal local | 30,3 % | 19 % | 42,4 % | 45,6 % | 75,8 % | 76,7 % | 78 % | 63 % | 63 % |

Fuente: Elaboración propia sobre Rodríguez Socorro (1975), Carrillo Barroso (1991) y Boletín del Registro Central de Personal (MAP)

Gráfico 2: Evolución personal laboral



La fuerte laboralización no es el único fenómeno observable. Un porcentaje relevante del personal al servicio de las entidades locales se hallaba vinculado a través de fórmulas jurídicas no permanentes (interinos, contratados por obra o servicio, subvenciones), lo cual dio lugar a un fenómeno persistente y característico del empleo público local, el de su elevada temporalidad, algo denunciado además por instituciones como el Consejo Económico y Social (2004) o el Defensor del Pueblo (2003). Como la tabla 3 muestra, al menos un tercio de las plantillas desde 1995 se hallan en esta circunstancia.

Tabla 3: Evolución precariedad laboral

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

Fuente: Elaboración propia sobre datos FEMP (2006)

La inercia y posterior reproducción de la laboralización puede explicarse desde el marco analítico de los retornos positivos, analizando los actores beneficiarios y su lógica subyacente:

- Las élites locales encontraron, mediante la fórmula del personal laboral, sometido a menores cautelas en el acceso que los funcionarios, un mecanismo ágil de reclutamiento. Al tiempo, como Pierson (2000a:258) muestra, una dinámica autorreforzante favorece asimetrías de poder. En el caso de la nueva clase política municipal las decisiones de reclutamiento que implicaba la ampliación de plantillas permitía ofrecer un bien público, los empleos, a los propios habitantes del municipio, lo que, si de un lado permitía actuar como un amortiguador frente a la crisis económica, en otras ocasiones produjo fenómenos clientelares, esto es, cargos ofrecidos normalmente a la base electoral del propio personal político, dando lugar a personal que accedió sin las cautelas propias del sistema de mérito¹². Un segundo mecanismo es el proporcionado por la contratación temporal, que como algunos economistas laborales (Doeringer y Piore, 1983; Piore 1983) muestran, en un mercado interno como es el público, altamente regido por reglas, constituye un «mercado secundario» altamente disciplinado y controlable, lo que estimula su mantenimiento para el personal político, que se libra así de los controles típicos de un sistema burocrático, teniendo en cuenta que las consecuencias de esta práctica necesitan tiempo para evidenciarse, siendo su horizonte político el del mandato de cuatro años, lo que supone un factor de intensificación de los procesos de retorno positivo.
- Las entidades locales afrontaron el reto de la ampliación de plantillas derivada del crecimiento en la oferta de servicios locales con la respuesta aprendida institucionalmente, clásica en la Administración Local. Fue una circunstancia que reforzó el proceso de laboralización.
- Otro agente beneficiado ocasionalmente fueron las centrales sindicales. La fuerte presencia del personal laboral da pie a prácticas de negociación colectiva de una intensidad mayor que la predicable del personal funcionario. Sin olvidar otro incentivo: la presencia de la precarización y el mecanismo habitual posterior de la *consolidación* de este tipo de personal da un rol relevante al sindicato como intermediario en la negocia-

ción y mejora (por la vía de su estabilización) de las condiciones de empleo de estos colectivos precarizados, abrumadoramente laborales. Los puestos precarios constituyen «puertos de entrada» (Doeringer y Piore, 1983:342) entre los mercados laborales primario (fijos) y secundario (temporales). Procesos de consolidación que constituyen «estaciones» de paso (Piore, 1983:197) en esa «cadena de movilidad» habitual de la contratación temporal inicial, luego reiterada y finalmente «estabilizada», propia de la gestión de efectivos en las entidades locales de nuestro país¹³.

- No son el único actor interesado en el mantenimiento de esta dinámica. Como la FEMP (2006) ha puesto de manifiesto recientemente, el fenómeno definido como de precarización, esto es, de falta de estabilidad del personal, deriva también de una lógica perversa ocurrida en el periodo: la que llevó a las comunidades autónomas a delegar servicios en las entidades locales ajenas a su competencia por la vía perversa de las subvenciones anuales. Por esta vía, la de gestión de los conocidos «servicios impropios», miles de entidades locales prestan servicios propios de las comunidades autónomas (servicios sociales especializados de mujer, tercera edad, desarrollo local y promoción económica) financiados con un horizonte presupuestario anual.

4.3. Dinámicas inerciales (2): Politización burocrática

Estrechamente ligado a la característica anterior está el fenómeno que puede calificarse como de «politización burocrática». En primer lugar, hay que tener en cuenta que los dispositivos profesionales y permanentes de gestión del sistema de recursos humanos (secretario, IEAL, asistencia) fueron sustituidos en la LBRL por un potente «entorno ejecutivo» (Márquez Cruz, 1997) con responsabilidad en materia de gestión de personal: alcaldes y concejales delegados «de Personal» pasaron a ser los responsables sobre el terreno de la gestión burocrática, precisamente por esta característica, poco favorecedora de la permanencia de las políticas de personal, agravada además por la poca entidad de la mayoría de las corporaciones locales. La situación anterior era la de un ejercicio de la función limitado al control formal, jurídico, de la gestión, pero la solución institucional adoptada, dejar la gestión en la esfera política, no resultó la más adecuada.

En segundo lugar, la práctica arraigada tras la LBRL fue la «exclusividad», la dedicación *full time* de los cargos electos a las funciones políticas. Aproximadamente 73 000 cargos públicos en la actualidad¹⁴ conforman el censo del personal político local. Un rasgo de este colectivo tras la LBRL es el de su dedicación exclusiva a la política local. Así Márquez (1994) cita que el 22% en Galicia y el 18,5% en la Comunidad Valenciana¹⁵ desempeñaban cargos municipales remunerados y con dedicación exclusiva. Junto a esta suerte de «profesionalización» creciente de los cargos políticos locales encontramos algunas patologías típicas, como el desempeño político de tareas burocráticas. Como ejemplo, Delgado y López-Nieto (1994:319) citan un estudio de Brugué i Turruella (1991) en el que más de la mitad del centenar de concejales y alcaldes encuestados perciben su cometido a caballo entre las funciones políticas y gerenciales¹⁶.

Al tiempo, en el contexto temporal analizado se pone de manifiesto la falta de consolidación del nuevo modelo de función pública local, favorecida por otras circunstancias: en primer lugar, por la abdicación de la Administración Central en las corporaciones locales. La LBRL y el TRRL de 1986 preveían que la implantación de la reforma de la LMRFP en el ámbito local requería que *el centro* dictase el conjunto de normas que la hicieran posible. Pues bien, tal previsión fue incumplida, lo cual dejó un amplio espacio para la acción de los actores políticos. La

consecuencia de esta no-política se agrava si tenemos en cuenta que, de los poco más de 8 000 municipios, 6 817, el 84%, tienen un censo de población menor de los cinco mil habitantes. El uniformismo característico del régimen local diseñado por la LBRL hizo el resto, ya que no existía previsión alguna para las pequeñas entidades locales. La autonomía local (y la potestad de autoorganización asociada) pudiera haber tenido sentido en los 1 200 municipios mayores de 5 000 habitantes y en las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares. Pues bien, ni siquiera para los primeros se dictaron normas siquiera subsidiarias. Ni se actualizó ni se derogó expresamente el obsoleto reglamento de 1952, según la previsión de la propia LBRL, como especialmente tampoco se procedió a fijar el marco técnico para implantar el sistema de puestos de trabajo. Ni reglas sobre descripción de puestos-tipo, ni normas de carrera administrativa o de provisión de puestos fueron dictadas, pese a la previsión establecida desde 1985 y 1986, lo que tuvo no poco que ver con el fracaso de su implantación en una Administración Local «habituada» culturalmente a la tutela superior y con una orientación jurídica, esto es, acostumbrada a recurrir a la norma¹⁷. La abdicación del centro respecto al desarrollo del nuevo modelo de función pública local reforzó la politización.

Otra actuación del centro, asociada a la anterior, fue la «desafortunada política» (Rodríguez Álvarez, 2005:275) de no efectuar la convocatoria de plazas de los denominados a partir de 1985 «funcionarios con habilitación nacional» (FHN), algo que muestra claramente la tabla 4 y que no se corregiría hasta mediados de los noventa¹⁸, y cuya consecuencia fue la disminución porcentual notoria de estos funcionarios.

Tabla 4: Evolución efectivos Cuerpos Nacionales

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

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

Desde mediados de los ochenta el número de FHN se halla fijado alrededor de los cinco mil efectivos totales, un número cercano a los más de cuatro mil «directivos de confianza», en los términos empleados por la FEMP (2006:86), lo que no ha coadyuvado a la profesionalización del empleo público local, al disminuir el peso de una función pública que, aún con una orientación formalista, era reclutada sobre valores administrativos comunes y profesionales. Esta política del centro favorecía tanto a las comunidades autónomas, que veían aumentar sus posibilidades de establecer administraciones de base territorial¹⁹, como a las élites locales, que no contaban con eventuales límites de actuación.

4.4. Dinámicas inerciales (3): Un modelo de empleo público caracterizado por la negociación colectiva

En términos prácticos, la dinámica del empleo público local se caracteriza en el periodo sometido a estudio por el arraigo de un modelo de negociación de las condiciones de trabajo fuertemente sindicalizadas. El término «sindicalización» hace referencia no tanto a la tasa de afiliación del personal público local como a uno de los rasgos característicos del mismo: el papel protagónico que en la gestión del empleo público local tienen los sindicatos «más

representativos» en los términos de la LOLS. La reforma sindical de 1985 potenció su papel en el entorno público. La opción legislativa de decantar la representación sobre las secciones sindicales (art. 6.º LOLS) y no sobre los órganos electivos dio lugar a un modelo «sindicalizado» de participación. Posteriormente, la promulgación de la Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre órganos de representación y participación en la determinación de las condiciones de trabajo refuerza esta papel. Son los sindicatos, no los órganos electos (delegados o juntas de personal), quienes tienen el rol negociador. Esta reforma legal opera sobre un entorno institucional, el municipal, que ya desde 1981 contaba con una norma que prácticamente permitía a las centrales sindicales «cogestionar» el devenir de la política de personal a escala local y que, como reflejaba su exposición de motivos, solamente pretendía «encauzar la rica dinámica participativa» que conocieron los ayuntamientos a partir de su renovación democrática en 1979. Justamente de la intensidad y extensión de las prácticas de negociación colectiva en la Administración Local en el periodo considerado dan idea tanto los intentos judiciales de poner freno a la misma, en forma de una jurisprudencia contraria²⁰, como los informes del Tribunal de Cuentas²¹.

Los impactos de la reforma hay que buscarlos en lo que supone una alteración de facto del diseño inicial del marco institucional del empleo público local. Al respecto, Olmeda (1999:636), sobre la base de la conceptualización de McGregor (1991), ha diferenciado tres alternativas de diseños de sistemas de personal público: el «sistema de mérito», término que en este trabajo se ha utilizado como sinónimo de burocracia o función pública, contrapuesto a la segunda alternativa posible; el «sistema de patronazgo», basado en la cercanía al dirigente político ganador; y, finalmente, el denominado «sistema de negociación colectiva».

Pues bien, las pautas de negociación colectiva típicas de la Administración Local española, con una intensidad superior a la de la Administración Central o a la de las comunidades autónomas, y sus prácticas asociadas de clasificación sobre pautas colectivas, de promoción basada en la antigüedad y, especialmente, las pautas de reclutamiento sesgadas hacia puestos «de ingreso» (o «de entrada» en la terminología de Piore) configuran un modelo resultante mucho más cercano a los modelos de empleo público típicos del sistema de negociación colectiva que a los sistemas de mérito como el español, articulado alrededor de los mecanismos del análisis de puestos de trabajo. Los textos analizados²² bajo la denominación de «pactos colectivos», «acuerdos reguladores de relaciones laborales» o «acuerdos de condiciones de trabajo» o, simplemente, «convenios» ponen de manifiesto lo siguiente:

- a) El acuerdo amplio en todos ellos sobre materias económicas, en su mayoría por encima de las previsiones de la respectiva ley de presupuestos, en forma de cláusulas de revisión salarial, fondos de productividad compensatoria o similar.
- b) La asunción sindical de facultades organizativas (horarios, fijación de turnos, potestades jerárquicas).
- c) La modificación directa de preceptos legales (régimen disciplinario, permisos y licencias, conceptos retributivos).
- d) La negociación de procesos de consolidación de personal precario y sistemas específicos «de acceso» al empleo público (bolsas de temporales, tribunales, baremos, sistemas selectivos).
- e) El acuerdo sobre sistemas de retribución, todos ellos de tipo colectivo, en pocas ocasiones basados en los mecanismos de análisis, descripción y valoración de puestos de trabajo o mucho menos en el rendimiento.

Así las cosas, el mecanismo de negociación colectiva de las condiciones de empleo basado en el modelo del sindicato más representativo lleva asociados diversos «reforzadores». De un lado, deposita en la sección sindical el protagonismo de concertación y mejora de las condiciones de trabajo junto con el empleador, la Administración, que tiene un papel unilateral en el modelo clásico de las burocracias. Al tiempo, el hecho de que la «mayor representatividad» se base en la presencia efectiva en las instancias de representación de los empleados públicos, en la audiencia electoral así denominada, conlleva un fenómeno de competencia entre organizaciones sindicales y, consecuentemente, una dinámica reivindicativa por parte de un actor, el sindicato, frente a otro con un horizonte temporal más limitado y con ausencia o debilidad de aprendizaje, el personal político (Pierson, 2004:40) y cuya consecuencia es, invariablemente, una tendencia al alza, artificial, de las retribuciones, un «incremento excesivo del gasto público local en personal», tal y como reconoce la FEMP (2006:93), algo que se agrava por la circunstancia de producirse esa negociación de un modo atomizado y disperso, entidad a entidad, que debe «valorar sus puestos de trabajo» desde 1986 sin referentes comunes ni criterios homogeneizadores. A este respecto, incluso el reciente informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público recomendaba reformar la dinámica de la negociación colectiva en las entidades locales con la finalidad de «homogeneizar las condiciones de empleo del personal y facilitar un procedimiento de negociación más objetivo y riguroso» (2005:178).

4.5. Impactos sobre el marco institucional

La dinámica posterior a 1986 muestra cómo es el patrón institucional fijado en la coyuntura crítica el que se ha mantenido posteriormente y ha caracterizado el empleo público local en España. Ahora bien, los tres rasgos enunciados tienen unos impactos asociados:

1. Un primer rasgo es la presencia abrumadora del personal laboral y, de modo asociado, una alta tasa de temporalidad. Dos tercios del personal local son laborales. ¿Qué significa este hecho en términos de profesionalización del empleo público? Además de la mutación establecida institucionalmente, este fenómeno supone la no garantía de la inamovilidad burocrática, la introducción de valores y lógicas ajenas al servicio público²³ pensados para un entorno industrial y, característica histórica de nuestro régimen local, procedimientos más laxos de ingreso de este colectivo²⁴.
2. Una segunda característica es un grado de politización elevado en la gestión administrativa, fenómeno favorecido por el desinterés del centro, lo que supone un entorno poco propicio al surgimiento de valores de mérito en el reclutamiento y en el ejercicio profesional, agravado por la ausencia de reglas específicas.
3. Finalmente, un marco institucional que muestra rasgos más próximos a un modelo de negociación colectiva, con sus rasgos de contractualización y fijación colectiva de las condiciones de empleo, que al de mérito, fuertemente reglamentado.

Las dinámicas de autorrefuerzo son el fundamento de las pautas de inercia de una institución, y su explicación causal hay que buscarla en su utilidad desde el punto de vista de los actores intervinientes y en que resulte funcional para sus intereses y esquemas cognitivos (Mahoney, 2000:517). Así las cosas, la reforma operada en la coyuntura crítica ha favorecido determinadas asimetrías de poder de algunos actores (Pierson, 2000a), la clase política local principalmente, pero también de organizaciones sindicales u otras administraciones territoriales; asimetrías que han sido materializadas principalmente por la laboralización posibilitada en

1984-1986, algo no claro en el momento de la reforma, pero que ha acabado creando expectativas de mantenimiento y reproducción de la situación para algunos actores, situación que no hace fácil su reversión. La consecuencia en términos de impacto final es la existencia de empleo público local institucionalmente débil y la existencia problemática, de una burocracia profesional si bien no en términos «de salida» sí de acceso meritocrático al sistema.

5. CONCLUSIONES

El propósito del artículo era argumentar cómo —en un contexto de similitud de normas formales reguladoras— los gobiernos locales contaban con un aparato administrativo menos profesionalizado que el de las comunidades autónomas o la Administración Central.

La respuesta se ensaya a partir de los postulados del nuevo institucionalismo, en una perspectiva que combina las aproximaciones histórica y de la elección racional. Al respecto de la hipótesis de investigación en línea con los postulados del neoinstitucionalismo histórico, postula que la trayectoria preburocrática característica de la burocracia local española fue «inter-rumpida» (Krasner, 1984) en su desarrollo a partir de los años ochenta por un conjunto de reformas legales y procesos políticos y sociales convergentes que, si bien afectaron y de hecho refundaron el marco institucional del empleo público local, no consiguieron dar lugar a un modelo de empleo público profesionalizado. Este periodo de los años ochenta al que se hace referencia, que *rompe* la trayectoria seguida hasta entonces, se sitúa entre los años 1984 y 1986. En dicho periodo encontramos cómo un conjunto de secuencias causales formalmente independientes —una alta politización de los gobiernos locales democráticos del segundo mandato, la reforma socialista de la función pública, la promulgación de un nuevo sistema de gobierno local, cambios en la regulación del mercado de trabajo— convergen (o se «intersectan») en un punto en el tiempo, dando lugar a lo que, de acuerdo con el enfoque disciplinar adoptado, se conceptúa como una «coyuntura crítica» (*critical juncture*) para la institución (Capoccia y Kelemen, 2006; Mahoney, 2000, Pierson, 2004). Es un periodo que abre oportunidades de agencia para los diversos actores que operan en el entorno institucional —la nueva clase política local, otros niveles de gobierno, los sindicatos— y que da lugar a que las decisiones que arraigan en dicho periodo se caractericen por ser incrementales, de difícil reversión e inerciales. Esta es justamente la hipótesis que se apunta en el trabajo de investigación: hay que indagar en los arreglos institucionales consolidados en dicho periodo de cambio, donde todas las opciones estaban abiertas, para entender el desarrollo y la dinámica posterior de la institución.

De acuerdo con el marco analítico de Pierson (2004; 2000a) de los «retornos positivos», se argumenta que en dicho periodo se consolidan tres arreglos fuertemente inerciales en el marco institucional del empleo público local: su elevada laboralización y tasa de temporalidad, característica en comparación con la Administración Central, la politización de los cargos burocráticos locales y, finalmente, el característico modelo de negociación colectiva en su gestión de recursos humanos. Para contrastar la hipótesis se opera del siguiente modo:

- a) En primer lugar, teniendo en cuenta que hablamos de un «proceso» de despliegue lento, se toma en consideración un periodo largo, el que va de la finalización de la coyuntura crítica (1986) hasta 2006. Un rasgo característico de los fenómenos de path dependence es que, siendo fenómenos sociales con un horizonte causal corto, su impacto es largo.

b) En segundo lugar, se procede a identificar los concretos mecanismos causales implicados en los retornos o refuerzos positivos y los agentes beneficiados, relacionándolos con los datos disponibles.

A este respecto hay suficiente evidencia empírica para relacionar el fenómeno de la laboralización del empleo público local y su precarización asociada con el carácter de mercado laboral «secundario» característico de los colectivos laborales en un sistema de personal altamente formalizado como el público. Un actor beneficiado con el *status quo* existente sería la clase política local que dispone de un recurso para su base electiva municipal, con o sin fenómenos asociados de clientelismo. Pero también las comunidades autónomas que suelen delegar parte de sus servicios en las entidades locales —los denominados por la FEMP como «servicios impropios»— o los propios sindicatos más representativos. Al respecto y en algunas ocasiones estos jugarían un papel de intermediación en la estabilización profesional de los colectivos de personal precarizado, circunstancia también funcional para su propia consolidación institucional y que se ve favorecida por la orientación a corto plazo típica del ciclo político y por la densidad y complejidad típicamente jurídica de las administraciones de raíz napoleónica (Parrado, 2008) como la española, factores que, de acuerdo con Pierson (2004:40), intensifican los procesos de retorno positivo.

Al tiempo, un fenómeno característico del paisaje local en nuestro país es la ocupación política de puestos no ya de dirección, sino también puramente gestores. Esta circunstancia vino favorecida tanto por el diseño constitucional operado por la reforma del régimen local en España como por las ideas subyacentes plasmadas, por ejemplo, en la noción de *corporación* representativa, que mezcla planteamientos de política y de gestión. En este punto, si bien la evidencia disponible apunta en la dirección propuesta, los datos son más limitados.

Se ha constatado asimismo —a partir de datos de producción propia, aunque no representativos— cómo el modelo de empleo público local vigente en nuestro país no puede ir asociado a la variante de «cerrado» o «abierto» con que se clasifican habitualmente los sistemas de mérito. Está en vigor actualmente en no pocas instituciones —con independencia del tamaño, sean locales o provinciales— un modelo de cogestión de las condiciones de trabajo, de auténtica negociación colectiva, en donde el interés público no siempre es el beneficiado y donde la típica rotación y orientación a corto plazo de un actor, la clase política, contrasta con la permanencia y aprendizaje (mecanismos asociados al retorno positivo) de otro actor, el sindicato más representativo.

La situación descrita arranca de las decisiones adoptadas y favorecidas en el periodo 1984-1986. El resultado no habría sido el mismo si las secuencias causales descritas —por ejemplo, la reforma laboralizadora de la función pública— hubieran tenido lugar de modo no simultáneo con la reforma del mercado de trabajo o con la masiva recepción de fondos característica de la integración europea; o incluso si todo ello no hubiera tenido lugar en una situación de intensa politización de los ayuntamientos españoles. Característico de que el cuándo importa es, además, la circunstancia de que este auténtico «choque» que refundó la Administración Local se produjo con una función pública local con notables rasgos preburocráticos y respecto a la cual las élites políticas del momento tenían una elevada desconfianza. Es notable que en el debate político del momento no hubiera siquiera espacio discursivo para la cuestión de cómo profesionalizar la función pública local, siendo un paradigma la discusión parlamentaria de la LBRL respecto a los cuerpos nacionales.

La descrita es una trayectoria y contexto que, teniendo en cuenta sus rasgos diferenciales respecto a la Administración Central, explicaría la diferente institucionalización burocrática. Al respecto hay que tener en cuenta que los resultados descritos (laboralización, politización burocrática y sindicalización de la gestión de recursos humanos) tienen un notable impacto en la burocracia local y muestran cómo, frente a propuestas más sumarias centradas en aspectos como el refuerzo de los funcionarios con habilitación de carácter nacional para frenar la corrupción urbanística, la cuestión es más compleja, y tiene más que ver con su debilidad institucional, lo que convierte al tema en una cuestión de primer orden si se pretende garantizar la imparcialidad política, la seguridad jurídica y la transparencia de un nivel de gobierno, el local, responsable en el 2006 en términos cuantitativos del 15% del gasto público total, pero que cualitativamente ostenta responsabilidades en importantes parcelas que atañen al bienestar y la calidad democrática de los ciudadanos españoles.

Notas

¹ Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, a 1 de julio del 2007.

² Suscrita por España en 1988 y publicada en el Boletín Oficial del Estado del 20 de enero de 1989.

³ En el trabajo se va a emplear la noción de «empleo público» por contraposición a la de «función pública», exclusivamente jurídica y limitada al personal sometido al Derecho administrativo; opción que permite seguir la evolución de colectivos imprescindibles para explicar la dinámica institucional, como el personal laboral o el no permanente. Denominaciones como «servicio civil» no forman parte, al menos de momento, de la tradición administrativa española. Al mismo tiempo se prefiere el uso de la expresión «marco institucional» en vez de «institución» por la circunstancia de que la profesionalización de la burocracia local de nuestro país no solamente es abordada en normas típicamente ordenadoras, sino también en las propias del llamado «régimen local».

⁴ Las elecciones generales de octubre de 1982 dieron una abrumadora mayoría absoluta al PSOE, con el 48% de los votos y más de doscientos diputados.

⁵ A mayor abundamiento, mediante el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, se concretó el régimen de retribuciones de los funcionarios de Administración Local, que exigía que «el establecimiento o modificación» del complemento específico se operaría mediante una técnica concreta: la valoración de puestos de trabajo (art. 4.2).

⁶ «Como demuestra nuestra historia y proclama hoy la Constitución, decir régimen local es decir autonomía» (Exposición de motivos de la Ley).

⁷ Este «modelo parlamentario» se acentuará en 1999 con el Pacto Local, cuyo paquete legislativo dará carta de naturaleza a la «moción de confianza».

⁸ Este diseño fue parcialmente alterado en el 2003, limando alguno de estos aspectos. Así, la Ley 57/2003, que modificó la LBRL y creó el régimen de «grandes ciudades», posibilitó que en estos municipios el alcalde pudiera delegar la presidencia del pleno, dándole al tiempo un carácter más político al residenciar más competencias netamente administrativas en la entonces denominada Junta de Gobierno Local.

⁹ Si bien es cierto que este diseño no se encuentra tanto en la LBRL como en una norma reglamentaria de desarrollo, dictada en el periodo objeto de análisis: los artículos 120 y 121 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

- ¹⁰ Es lo que se ha llamado la «descausalización» de las relaciones laborales. Los contratos temporales, que hasta esa fecha únicamente podían realizarse para atender necesidades coyunturales, son autorizados para cualquier supuesto. Lo que significa que supuestos no temporales por su propia naturaleza, que hasta la fecha eran los únicos que justificaban el recurso al contrato de trabajo temporal, eran desde entonces susceptibles de ser encuadrados en fórmulas contractuales «a la carta». Es decir, que se autorizaba que el empleo permanente y estructural pudiera cubrirse con contratos no permanentes como medida de estímulo del empleo.
- ¹¹ Cuyo alcance no cabe minusvalorar, por cuanto negocian organizaciones sindicales, no las instancias representativas de los funcionarios, y donde se instaura además un sistema de fuerte competencia sindical, ya que la mayor representatividad se otorga según el resultado obtenido en las elecciones a los órganos representativos, y que es realmente su verdadera función: determinar la implantación real de cada sindicato.
- ¹² El uso indiscriminado e incorrecto de la contratación laboral (duración más allá del tiempo previsto, encadenamientos) dio lugar a otro fenómeno: miles de trabajadores fueron declarados «fijos» por los tribunales de justicia. El panorama no cambiaría hasta 1998, fecha a partir de la cual los propios tribunales laborales crearon una figura no prevista legalmente: la de los «trabajadores indefinidos no fijos de plantilla».
- ¹³ De hecho, tras la LBRL se dictó el Real Decreto 2224/1985, de 20 de noviembre, por el que se regula el acceso a la Función Pública Local del personal contratado e interino de las Corporaciones Locales, que constituía el enésimo intento de «afrontar la solución definitiva al problema que plantea la existencia de este tipo de personal» (exposición de motivos de la norma). La misma diseñaba un sistema formalmente abierto, pero que primaba notoriamente los denominados «servicios prestados», cuya puntuación podía aplicarse en la fase de oposición. El personal que no superase las pruebas podía continuar prestando servicios en calidad de interino. El parecido con los procesos de 1977 y 1979 es palmario, recurriendo a otra fórmula habitual en el panorama institucional.
- ¹⁴ Datos del Ministerio del Interior. Disponible en www.mir.es.
- ¹⁵ Fuente: *Banuario estadístico sobre el Gobierno y la Administración Local en la Comunidad Valenciana*. Valencia. Federació Valenciana de Municipis i Províncies. 1994.
- ¹⁶ Un caso llamativo lo constituye el denominado «Protocolo de retribuciones de cargos electivos locales» acordado por la Federación Valenciana de Municipios y Provincias, que fija un baremo retributivo para la dedicación exclusiva de los alcaldes y concejales de la Comunidad Valenciana. Sobre la base de un número determinado de concejales, habitantes y presupuesto, se recomiendan unas bandas salariales análogas a las funcionariales. A título de ejemplo, una corporación de hasta 11 concejales y 5 000 habitantes la comparación lo es con un jefe de servicio, nivel 24 y 37 000 € anuales.
- ¹⁷ Únicamente se dictó en 1986 la normativa reglamentaria que permitía implantar en la nómina el sistema retributivo, el Real Decreto 861/1986, de 25 de marzo. Hasta 1991 no se actualizaron los mecanismos de acceso a la función pública local, en forma de reglas básicas y programas mínimos (Real Decreto 896/1991, de 7 de junio).
- ¹⁸ De hecho, fue la Oferta de Empleo Público de 1996 la que empezó a cambiar la tendencia. A partir de dicho año y hasta 2006 fueron más de cuatro mil las plazas convocadas.
- ¹⁹ Posibilidad que habría podido jugar en pos de la profesionalización del empleo local si estas hubieran asumido este rol. Únicamente Cataluña dictó en 1990 su reglamento de personal de las entidades locales, el Decreto 214/1990, de 30 de julio, un texto de elevada calidad técnica.
- ²⁰ Gráfica resulta la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de octubre de 1993 cuando razonaba la imposibilidad de dar carta de naturaleza a una negociación que daría pie a ocho mil unidades diferentes, «pactando cada una a su libre albedrío».
- ²¹ Al respecto, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 20 de julio del 2006 aprobó una «Moción sobre control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales», oportunamente elevada a las Cortes Generales, en la que se señalaba como principales deficiencias e irregularidades, además de que las entidades locales suelen carecer de la RPT, de la laboralización creciente y del acceso de este personal con menores requerimientos, del fenómeno de la negociación unitaria de las condiciones de trabajo de funcionarios y laborales a través de acuerdos no siempre comunicados, lo que dificulta su control.
- ²² Se han analizado textos de ayuntamientos, cabildos y diputaciones correspondientes al periodo analizado, radicados en diversas comunidades autónomas: Comunidad Valenciana, Andalucía, Galicia, Madrid, Murcia, Baleares, Cataluña, Canarias y País Vasco.
- ²³ Un ejemplo es la controversia judicial referida a cuál debe ser la sanción si una entidad local incurre en contratación fraudulenta: ¿la habitual consistente en la condena a la fijeza? o bien ¿la conciliación de los valores de mérito inherentes al ingreso en la Administración?
- ²⁴ De hecho no será hasta 2007 cuando se homologará el procedimiento de ingreso del personal laboral al vigente para el funcionarios, imponiendo la «oposición». Hasta entonces, es decir, desde 1984 hasta 2006, el sistema selectivo habitual será el «concurso», tal y como fijaba el reglamento en la materia de 1991.

BIBLIOGRAFÍA:

- ALBA Y VANACLOCHA. 1997. «Presentación», en Alba y Vanaclocha (coord.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III y BOE.
- BALLART Y 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, julio-septiembre de 1986.
- BEZES, P. y M. Lodge. 2006. «Historical Legacies and Dynamics of institutional change in administrative systems». Fukuoka (Japón): IPSA World Congress. 9-13 de julio.
- 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. y 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 por la V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia. 14-15 de noviembre del 2003.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. 2004. *Informe 3/2004 sobre la temporalidad en el sector público*. Aprobado por el Pleno del Consejo en su sesión ordinaria del 22 de diciembre del 2004. Disponible en www.ces.es. [20-06-2008].
- DEFENSOR DEL PUEBLO. 2003. Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público. Colección Informes, Estudios y Documentos. Documento disponible en www.defensordelpueblo.es. [20-06-2008].
- DOERINGER Y 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. y 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 Y PROVINCIAS. 2006. *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. Disponible electrónicamente en www.femp.es/index.php/formación_y_estudios/estudios/trabajos_recientes/. [24-05-08].
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS 2002. *El empleo público en la Administración Local española: estabilidad y temporalidad*. Disponible 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 disponible 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. y 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 por la Asamblea General los días 29 de noviembre y 1 de diciembre del 2007. Documento consultado el 8 de enero del 2008 en www.gepc.es
- HALL, P. y 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 Y 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. y 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.
- MAHILLO, 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 y Vanaclocha (coord.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, pp.141-204. Madrid: Universidad Carlos III y 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 del Empleado Público. *Informe de la Comisión*. Madrid. Abril del 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. y 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. y S. Skowronek. 1999. «Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico», en Farr, J., J. Dryzek, y 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 through “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.
- RAMIÓ, C. y 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. y 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 el 23 de septiembre del 2008 en la 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. y 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 CUENTAS. 2006. *Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales*. Aprobado por el Pleno del Tribunal el 20 de julio del 2006. Presentado en la Comisión Mixta Tribunal de Cuentas-Cortes Generales el 21 de noviembre del 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.