Introducción

Democracia urbana de calidad y sistema de mérito

1. Significado y relevancia política del sistema de mérito

El 3 de abril de 1979 se celebraron las primeras elecciones municipales en España. Se materializaba la renovación de los ayuntamientos preconstitucionales. El cambio democrático, que hasta la fecha había afectado exclusivamente al «Estado», alcanzaba por fin a la esfera local, que constituía en su específico ámbito urbano un escenario de movilización desde los inicios de la década, conocidos como los del «estallido asociativo», y donde un tipo concreto, las asociaciones vecinales, constituidas al amparo del tímido aperturismo de la Ley de asociaciones de 1964, lideraban las demandas sociales a favor de unos barrios degradados. «*La ciudadanía entraba por primera vez en los Ayuntamientos, en las Diputaciones, en los Cabildos y en los Consejos Insulares*» (FEMP, 2009), renovando así las élites locales del franquismo y conformando un específico sistema político (Caminal, 2010: 8; Doménech, 2010: 139; Pérez Ledesma, 2006: 148)[1].

1. Varios politólogos han destacado cómo el nivel local de Gobierno, conformado en nuestro país a partir de 1979, constituyó, de modo específico, un sistema político, con su concreto sistema competitivo de partidos, sus estructuras de gobierno, políticas y de gestión (Gunther, Sani y Shabad, 1986: 1; Botella, 1992: 145; Alba y Vanaclocha, 1997: 10).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

Pero la novedad no radicaba solamente en la conformación de un nuevo escenario de gobierno, sino también de un ámbito relevante de la *gestión pública*, al punto de que desde un punto de vista cuantitativo, según datos del último boletín publicado del Registro Central de Personal, algo más de quinientos mil efectivos integran el colectivo que presta sus servicios en los Gobiernos locales de nuestro país (ayuntamientos, diputaciones y cabildos insulares, y las personificaciones instrumentales de ellos dependientes)[2]. Desde una perspectiva cualitativa habría que dar cuenta de su ocupación en diversas especialidades y funciones: desde las clásicas de policía y regulación (disciplina urbanística, territorio, actividades, consumo y mercados), pasando por las de seguridad pública (tráfico, protección civil, extinción de incendios), y llegando a las que han logrado configurar una suerte de *Estado del Bienestar de proximidad* (atención a la inmigración, exclusión social y atención especializada de colectivos como la tercera edad, mujer o juventud). Tampoco cabe obviar su protagonismo en políticas como el desarrollo local o la promoción económica y la competitividad del territorio. La Administración local de nuestro país ha cobrado relevancia en los itinerarios vitales de sus ciudadanos, al punto de que hoy en día un 22 % del total del empleo público depende de este nivel de Gobierno. Pese a que este dato no vaya acompañado, sin embargo, por su protagonismo en el gasto público, mantenido en democracia en un nivel similar al del franquismo, entre el 13 y el 15 por ciento del total, sí cabe sostener que, transcurridos treinta y cinco años, hemos presenciado una notable transformación de nuestras ciudades (Iglesias, 2011: 390), cambio en el que el papel de los Gobiernos locales democráticos ha sido imprescindible.

Pero si en el lado positivo la notable legitimidad política de los inicios vendría acompañada de una variada cartera de servicios públicos, es preciso consignar que se han evidenciado asimismo algunas patologías, en especial relacionadas con el fenómeno de la corrupción urbanística, tal y como ha destacado la propia Comisión Europea (2014). La disolución por el Gobierno en el año 2006 del ayuntamiento de Marbella evidenciaba cómo el fenómeno distaba de ser anecdótico. De los 110 mayores municipios españoles, 39 han sido investigados por estas cuestiones. Más ajustadamente, casi 200 de entre los 750 mayores de diez mil habitantes (Villoria y Jiménez, 2012: 123). En lo que han denominado «*la geografía de la corrupción urbanística*», Jerez, Martín y Pérez (2012: 12) han cuantificado en 676 los municipios afectados entre los años 2000 y 2010. El 56 % de la población española residiría en

2. Boletín Estadístico del Registro Central de Personal, enero de 2014. Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

alguna localidad afectada por un escándalo urbanístico. Todos estos estudios, junto a otros anteriores (Grupo de Estudios de Política Criminal, 2010; Fundación Alternativas, 2007 y 2009), ponen de manifiesto las dificultades de un funcionamiento transparente de las entidades locales.

¿Qué explica la incidencia de este fenómeno? A este respecto, los escándalos de corrupción constituyen, en palabras de Rose-Ackermann (2001a), el «*(...) síntoma de que algo está funcionando mal*». Los mismos autores citados apuntan a las «condiciones políticas» de las entidades locales. Las instituciones importan. Su vigencia efectiva permite afirmar una serie de cualidades para el sistema político en forma de seguridad jurídica, legitimidad política y eficacia económica. A *sensu contrario*, su carencia o defectuosa consolidación se evidencia mediante la emergencia de fenómenos políticos negativos. La debilidad de las instituciones es el caldo de cultivo de los fenómenos de corrupción, y entre *las que cuentan*, la disponibilidad de un sistema de mérito resulta imprescindible (Lapuente, 2010: 116), ya que es usualmente el «eslabón más débil» (Zuvanic, Iacoviello y Rodríguez, 2010). Como muestran las evidencias disponibles, los sistemas de empleo público clientelares, además de no garantizar la prestación eficiente de servicios, por no disponer de medios que aseguren la capacidad técnica del personal público, conducen inevitablemente a una aplicación arbitraria de las normas, por lo que la interferencia política en el reclutamiento constituye una de las áreas de la gestión de personal que más claramente se asocian con la corrupción (Rose-Ackermann, 2001b: 96; Shand y Sohail, 2001: 67).

¿Qué significa en sentido científico-social la expresión *sistema de mérito*? Supone *instituir*, mediante normas formales, un entramado de reglas cuya finalidad es la de garantizar la profesionalidad en el funcionamiento del aparato administrativo (Garrido Falla, 1980: 6). A este respecto, y bajo diversas denominaciones, *Servicio Civil*, *Sistema de Carrera*, *Función Pública*, *Sistema de Mérito* o *Empleo Público*, se alude en la literatura especializada a un conjunto de *arreglos institucionales* dirigidos a garantizar el alejamiento de la política por parte de los trabajadores públicos. Con independencia de su modo concreto de articulación, régimen diferenciado (funcionarios) o común (laborales), el grado de profesionalización 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 mediante pruebas competitivas, las expectativas de carrera, la existencia de garantías de permanencia en el cargo y un «ethos» específico: la neutralidad política (Du Gay, 2012: 221; Suleiman, 2000: 17). Como recientemente se ha dicho en

nuestro país, «*no puede existir una buena Administración allí donde el sistema de empleo público es deficiente*» (MAP, 2005: 9).

Y esta es justamente la tesis del libro: habría que indagar en la actual configuración institucional del empleo público local en España para dar cuenta de los fenómenos actuales de ineficiencia y politización administrativa. Lo llamativo es que, al menos desde un punto de vista legal-formal, un objetivo como el descrito se encuentra regulado en nuestro país desde la Constitución de 1978 para sus tres niveles territoriales de Gobierno: el central –Administración General del Estado–, el autonómico –comunidades autónomas– y el local –municipios, provincias e islas–. A este respecto, su artículo 103.3 proclama el acceso a la *función pública* bajo los parámetros del mérito y la capacidad. Incluso el artículo 23.2, reconoce como derecho fundamental el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad. No solo se trata de una opción consagrada al máximo nivel, sino que además los tres niveles de Gobierno cuentan desde 1984 con el mismo marco legal básico (primero con la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, LMRFP, y posteriormente con la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, EBEP). Esta es asimismo la opción en la llamada «Constitución del municipalismo europeo», la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) de 1985, ratificada por nuestro país en 1988, y cuyo artículo 6.2 mandata a que «*El Estatuto del personal de las Entidades locales debe permitir una selección de calidad, fundamentado en los principios de mérito y capacidad; a este fin, debe reunir condiciones adecuadas de formación, remuneración y perspectivas de carrera*».

Nos encontramos así con una disonancia entre la realidad y lo legislado. Desajuste que resulta aún más llamativo cuando se contrasta con otros ámbitos en los que, si bien no con la flexibilidad que sería deseable, al menos sí se garantizan las reglas meritocráticas básicas. La Administración central, que tenía reconocida formalmente la inamovilidad funcionarial desde el Estatuto Maura de 1918, y aun con un notorio lastre corporativo, habría alcanzado una notable profesionalización, sobre todo a partir de la reforma tecnocrática de mitad de los sesenta, lo que facilitaría su consolidación llegada la transición política (Beltrán, 1977; Román, 1997; Villoria, 1999). No ocurre así en la Administración local, como ya se puso de manifiesto tempranamente (Bañón, 1986). Esto es lo que hay que explicar en términos empíricos: por qué, a diferencia de otros ámbitos administrativos, no se ha consolidado en nuestro país un sistema meritocrático en nuestros Gobiernos locales. Y como cualquier

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

otro fenómeno político o social, la respuesta hay que buscarla en la Política, es decir, por las decisiones concretas adoptadas por los actores en un contexto concreto.

Así las cosas, lo que constituye un objeto de estudio por derecho propio para las Ciencias Sociales no debiera ser minusvalorado o despachado displicentemente como materia propia de especialistas o de profesionales interesados. Hay que insistir en la importancia política que tienen los dos objetivos sociales que pretende asegurar este marco institucional:

a) Garantizar un *derecho subjetivo*: la igualdad de oportunidades en el acceso a los empleos públicos. Principio propio de la modernidad, consagrado inicialmente en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 (*todos los ciudadanos son admisibles en toda dignidad, cargo o empleo público, según sus capacidades y sin otra distinción que sus virtudes y talentos*) y, más recientemente, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. En nuestro país, esta idea liberal ya la encontramos en la Constitución progresista de 1837, y se plasmaría finalmente en la Constitución de 1978.
b) Proporcionar un *bien público* a la ciudadanía: la «institucionalidad democrática» de la ciudad (Pascual, 2011: 97). La calidad democrática del gobierno local va estrechamente asociada a la pujanza institucional: no hay democracia local de calidad sin un empleo público local de calidad. La perspectiva que se emplea indaga la relación de las políticas de personal local con el *capital institucional* de la ciudad (Pinson, 2011: 147), lo que justifica su relevancia política, ya que el buen gobierno es determinante para la consecución de la cohesión social y de la competitividad económica de los territorios (Romero, 2012: 117).

Ambos objetivos garantizan así el denominado «círculo virtuoso del buen gobierno»: un gobierno percibido como eficaz, competente y justo aumenta la disposición ciudadana para aceptar la autoridad (legitimidad), lo que a su vez refuerza la calidad del gobierno (Levi y Sacks, 2012: 61)[3]. Eso es así también a escala local, y en un mundo de ciudades, donde la mayor parte de procesos económicos, políticos y sociales, tienen en el espacio urbano el escenario de relación, merece recibir la atención que merece, al menos para entender que procesos como la innovación, la creación de capital social, el

3. También sistema de mérito y desarrollo económico van de la mano. Evans y Rauch (1999) obtuvieron una correlación significativa entre ambas variables, cifrada en el 0.67.

emprendimiento económico o la lucha contra la corrupción, tienen lugar en este nivel de Gobierno[4].

2. Marco de análisis: intereses, instituciones y contexto

En este trabajo se afirma que nuestro país no garantiza la disposición, en términos globales, de un personal local reclutado meritocráticamente. Y se apunta como causa un marco institucional ineficaz. Ello supone optar por un tipo de explicación, la proveniente del nuevo institucionalismo de las Ciencias Sociales. El balance –como ponen de manifiesto ciertamente los datos empíricos– resulta problemático. Pero no habría que cargar en exceso contra el empleo público local (EPL) en democracia. En ningún momento se ha conseguido tal objetivo de profesionalización en los doscientos años de municipalismo, desde Cádiz hasta la actualidad. De hecho, como argumenta convincentemente Alejandro Nieto (1997), dos cuestiones jalonan nuestra historia administrativa: las relacionadas con la función pública y con la política territorial. La primera solo resuelta en el ámbito central, y en el caso de la segunda, tampoco podemos decir que el Título VIII haya logrado cerrar completamente las tensiones. En cualquier caso, tal y como se pondrá de manifiesto en el capítulo dedicado a la historia institucional, la profesionalización de los empleados públicos locales solo ha tenido fogonazos nunca cristalizados: en la Segunda República, en 1935, con la Ley Municipal; o en 1977, con el Estatuto parcial de su régimen local. Hasta ahora, donde la Gran Recesión y el hartazgo de la ciudadanía con sus élites políticas hacen recomendable que la irritación cívica preste atención a aquellos elementos cuya reforma haría posible una democracia local de

4. De hecho, en términos históricos, el espacio –por así decir– *natural* de la idea de *buen gobierno* ha sido el municipal, la ciudad, lo que pone de manifiesto Quentin Skinner en «*El artista y la filosofía política*» (2009), donde analiza la relevancia política de la obra de Ambroggio Lorenzetti y su «Alegoría del Buen Gobierno», unos frescos contenidos en la *Sala dei Nove*, el consejo encargado de regir el *commune* de Siena, y que constituía un pedagógico y sencillo tratado de gobierno municipal destinado a recordar a los *signori* los principios del autogobierno republicano: que no son más que funcionarios instalados en sus cargos por el consentimiento del pueblo para procurar el *bien común*, y la lista de las virtudes que se esperan de quienes ejerzan funciones públicas: fortaleza, justicia, valor y templanza. Estos ideales, una fusión de pensamiento político aristotélico, de la tradición ciceroniana y de la filosofía cívica y el derecho romano, son los que fueron teorizados entre los siglos XIII y XVI para gobernar las ciudades-Estado italianas, que concebían la política no como la mera lucha por el poder, sino como filosofía cívica, una materia relacionada con el arte de gobernar la ciudad de acuerdo con la razón y la justicia (Viroli, 2009: 67, 107).

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

calidad, sin necesidad de «echar al niño junto con el agua sucia», utilizando un conocido refrán anglosajón, es decir, sin desmontar lo que de bueno han tenido estos años de municipalismo democrático. Y es que, como recuerdan Jiménez y Villoria (2012) y comparto plenamente, la corrupción municipal (y también provincial) lo es principalmente en la esfera política. Lo que no habría que tomar con complacencia.

Como es lógico, siempre que se opta por un tipo de explicación se dejan fuera del relato otras igualmente plausibles. Y que en el caso que nos ocupa son, por cierto, las más recurrentes. En especial la que, simplificando, podríamos denominar *cultural*: sería nuestro carácter latino, su «patriarcalismo familiarista» y las normas sociales y valores a él asociados en lo que se refiere sobre todo a la cultura pública, lo que explicaría fenómenos como la corrupción o, especialmente, el clientelismo[5]. No es ese el tipo de explicación que se ensaya en este trabajo. Tampoco se echa en saco roto, al contrario, el legado histórico. Más bien se trata de huir de cualquier tipo de determinismo: histórico, social o cultural. Y de evitar explicaciones holísticas, estructurales, muy populares en algunas ramas de conocimiento, pero por lo demás poco prácticas. En palabras de Della Porta y Keating (2013: 43) de hecho muchas explicaciones evitan el concepto de «cultura», justamente por su dificultad para operacionalizarlo en la investigación. Tampoco se pretende sostener que el enfoque institucional sea *la* perspectiva idónea para todas las situaciones. Pero sí que, sin olvidar que cualquier aparato administrativo se halla inmerso en un medio histórica y socialmente determinado, cabe prestar atención a las reglas, tanto formales como informales, a las oportunidades y a los incentivos para actuar en uno u otro sentido, partiendo de la base de una racionalidad humana común. En lugar de despachar el análisis del fenómeno displicentemente como algo propio de españoles, latinos o católicos, se pretende afinarlo, descendiendo a los mecanismos subyacentes. Algo que por lo demás hace más sencilla su verificabilidad, no envuelta en planteamientos circulares. Es un institucionalismo que, en cierto modo, cabría considerar como «heredero legítimo del credo positivista» (Lane, 2013: 346). Y

5. Habría infinidad de obras y autores representativos de esta visión, sobre todo en sociología. A mi juicio, por su rigor el más representativo de este enfoque sería Enrique Gil Calvo y su libro «*La ideología española*» (2006), donde se desarrollan todos los componentes de la –a su juicio– cultura pública hispana.

también un planteamiento aconsejable cuando se postulan reformas en cualquier ámbito de la gestión pública[6].

Optar por la explicación institucional requiere detallar, aun brevemente, qué es lo que ha hecho que esta perspectiva resulte promisoria en las Ciencias Sociales, a qué se refiere cuando habla de institución, y sobre todo tener presente que bajo la etiqueta de «nuevo institucionalismo» se encuentran planteamientos muy diversos en su epistemología, no siempre compatibles, lo que hace aconsejable una cierta taxonomía (Peters, 2003: 15). Este breve recorrido hará posible presentar el marco teórico empleado en el trabajo, de vocación analítica, de sencillez en la explicación y de claridad conceptual. Ello supone que, aun asumiendo cierto riesgo de simplificación, se sostiene que las políticas públicas, y en general las cuestiones administrativas, son el resultado de dos componentes básicos: los actores –sus recursos e intereses– y las instituciones –las reglas del juego– (Subirats, Knoepfel y Larrue, 2008: 115; Hinich y Munger, 2003: 35; Miller y Daeger, 2013: 457)[7].

El renacimiento de la mirada institucional se explica por la confluencia de dos factores, teórico y práctico. En los inicios de la Ciencia Política el paradigma utilizado fue el *institucionalismo clásico* o «legalismo formalista» (Cotarelo y Paniagua, 1987), para el que las leyes y regulaciones constituían la variable explicativa de los sistemas políticos (Rhodes, 1997: 57). Como tal, pronto demostró sus insuficiencias explicativas. De ahí que surgieran nuevos

6. Valores e intereses, o, por decirlo en términos weberianos, racionalidad con «arreglo a fines» y racionalidad con «arreglo a valores», no son incompatibles, algo conocido por lo demás en el análisis de políticas públicas, donde la introducción de cambios efectivos, a corto y largo plazo, suele ser considerada como un *mix* de lo que se conoce como «*carrots, sticks and sermons*», esto es, una combinación de incentivos positivos, sanciones y difusión de valores (véase Salamon, ed., 2002). Al respecto tenemos en España ejemplos de reformas relativamente modestas cuyo impacto ha sido notable, en ámbitos de política pública donde el «arraigo cultural» no hacía presagiar el éxito obtenido, como por ejemplo la violencia de género y la seguridad vial. En ambos casos, la introducción de innovaciones, como la «orden de protección a las víctimas», o fiscalías y juzgados especializados introducidos en 2003-2004, o el «carnet por puntos» en 2006, supuso el punto de inflexión en la tendencia. Sin perjuicio de apelar a los valores, sigue siendo útil considerar reformas puntuales.

7. En ciencia política es conocida la denominada como «Ecuación de Plott», que sostiene que los componentes fundamentales de los resultados son las preferencias y las instituciones (1991; citado en Hinich y Munger, 2003). También, por cierto, encontramos en otras disciplinas enfoques similares, como los provenientes de la llamada «sociología analítica», que, huyendo de explicaciones holísticas, enfatizan la historia causal, el detalle de los mecanismos implicados a nivel micro, y también el rechazo de un empirismo hueco. En nuestro país el planteamiento *fundacional* de este enfoque lo encontramos en Aguiar, F., Francisco, A. de, y Noguera, J. A. (2009): «*Por un giro analítico en Sociología*» Al respecto, un buen resumen es el realizado por Ovejero, F. (2009): «*Sociología analítica: por lo menos el qué*».

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

programas de investigación como el conductismo o la aplicación de los planteamientos provenientes de la Economía al estudio de los fenómenos políticos, mediante la «Elección Racional» o la *teoría positiva de la política*, como la denomina Colomer (1991; 2009). Estos enfoques, junto con las corrientes funcionalistas o neomarxistas, conformaron el pluralismo de las Ciencias Sociales. Pero esta riqueza teórica fue al precio de un olvido: el Estado no se contemplaba en la explicación, sino era simplemente como un espectador pasivo, un mero escenario donde la acción tenía lugar. En palabras de Sartori, con su énfasis antiformalista «*el conductismo había tirado el grano junto con la paja*» (2011: 314), lo que no empezó a subsanarse hasta bien entrada la década de los ochenta. En 1984, un artículo seminal de March y Olsen sugería ampliar el foco de análisis: el comportamiento político es siempre enmarcado por una estructura determinada. Casi al mismo tiempo, en 1985, Theda Skocpol, junto con Evans y Rueschemeyer, popularizaron este «retorno al Estado» (*bring the State back in*). Como destacan Almond, Flanagan y Mundt (1993: 48), para la perspectiva politológica estos dos trabajos supusieron la recreación del análisis institucional.

No fue sin embargo la Ciencia Política la única vía de recuperación académica de las instituciones. De modo paralelo, la Economía recuperó el interés por el Estado, también como consecuencia de una profunda insatisfacción con los resultados prácticos obtenidos por las *teorías del desarrollo*, influenciado por un paradigma muy concreto: el conocido como *Consenso de Washington*, donde el crecimiento se cifraba en la estabilidad de precios, el ajuste fiscal y las reformas de mercado. Las disfunciones generadas por su aplicación práctica condujeron a cifrar el éxito en el desarrollo no solo en los postulados de la economía neoclásica, sino en otro tipo de componentes blandos, una suerte de «factor residual no explicado» (Hirschmann, citado en Echebarría, 2001). El «desarrollo», concebido no solo como crecimiento de la renta per cápita, sino como la mejora efectiva de la calidad de vida de las personas mediante el desarrollo de sus *capacidades* (Nussbaum, 2012: 38), se consigue no solo con la formación de capital, sino también con la creación de instituciones que canalicen la violencia y la domestiquen para fortalecer las fuerzas productivas de la sociedad (Bates, 2004: 12; Collier, 2010: 95). El crecimiento necesita de unos fundamentos políticos. No se trata solamente de reducir los costes de transacción estableciendo paz y seguridad, la protección de los derechos de propiedad y la garantía del cumplimiento de los contratos. Es imprescindible preservar la legitimidad de esos mercados (Rodrik, 2012: 40) mediante arreglos que permitan *institucionalizar el conflicto distributivo* (Bresser, Maravall y Przeworski, 1995: 16). Así las cosas, hay un

punto de inflexión en la reflexión sobre el papel del Estado y su relación con el crecimiento[8]. Al punto de que un entramado institucional que damos por supuesto, las estructuras estatales, son prácticamente desconocidas fuera del contexto occidental, donde lo habitual es la privatización o gobierno indirecto del Estado: lisa y llanamente, su captura por agentes privados (Hibou, 2013: 37). Sabemos ya que es la Política (la concreta distribución del poder) la que condiciona la Economía, lo que cambia el sentido de la influencia causal. No es tanto el crecimiento económico el que posibilita el desarrollo político, sino que son las instituciones *inclusivas* (políticas y económicas) las que hacen posible el desarrollo (Acemoglu y Robinson, 2012: 103).

Así pues, asistimos desde finales de los ochenta a una convergencia disciplinar hacia el Estado y las instituciones entre politólogos y economistas (Rothstein, 2000: 210). Sin embargo, ¿qué son las «instituciones»? Se haría referencia a una abstracción mental que afecta al comportamiento humano, compuesta por normas, formales y también informales; por procesos y rutinas compartidas (Hall y Taylor, 1996: 938); un rasgo estructural en suma, que trasciende a los individuos y a los grupos y que los implica a través de interacciones pautadas, estables a través del tiempo (Peters, 2003: 36-37). Esta definición, aparentemente sencilla, no da cuenta de la riqueza de matices asociada, ya que, tal y como recuerda Heclo (2010: 83-85), existen más de una veintena de definiciones posibles acerca de qué quepa entender por institución, y sobre todo hay alternativas divergentes en lo atinente a su genealogía, a su finalidad y al grado de afección de las mismas sobre el individuo. En cualquier caso, existe cierto consenso en la Ciencia Política contemporánea en considerar dentro del epígrafe de «Nuevo Institucionalismo» a tres grandes escuelas o tradiciones (Peters, 2003; Hall y Taylor, 1996: 937; Thelen, 1999: 370): la *Histórica* –con su énfasis en el poder y la relevancia del tiempo en su configuración–; la *Sociológica* –que

8. A este respecto son destacables referencias como la del Banco Mundial, que en 1997 publicó su documento: «El Estado en un mundo en transformación», o incluso con anterioridad, en 1995, los informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En un contexto más cercano, esta corriente, conocida como Reforma del Estado, tomará forma en documentos como los emanados del Centro Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo (CLAD), un conocido *think tank* de los Gobiernos iberoamericanos. En el denominado «Una Nueva Gestión Pública para América Latina» (CLAD, 1998) se enfatiza este razonamiento. Se trata de edificar un estado democrático que junto a la equidad social garantice los derechos de propiedad y la competitividad económica, es decir, crecimiento con igualdad. Situados en esta perspectiva, la reforma gerencial es el camino para la reforma del Estado, y, al respecto, esta presupone lo que se denomina «la primera gran reforma del Estado moderno»: la reforma burocrática weberiana. No hay institucionalidad sin profesionalización de los servidores públicos.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

privilegia los aspectos culturales–, o la de la *Elección Racional*, que enfatiza el cálculo estratégico.

Para el institucionalismo histórico, las instituciones políticas y administrativas son el producto, el «legado» resultante de un concreto proceso histórico (Thelen, 1999: 375; Immergut, 1998: 23). El desarrollo institucional estaría protagonizado por largos periodos de estabilidad, solo interrumpidos en concretos momentos históricos por un conjunto de pequeños eventos contingentes o «coyunturas críticas», en donde una vez adoptado un rumbo hay una *inercia* que posibilita su persistencia, lo que se describirá mediante conceptos como el de «*path dependency*» (o «*path dependence*»). Las instituciones son creadas en unas concretas coordenadas temporales y espaciales, pero una vez constituidas tienen, por así decir, una suerte de «piloto automático» (Krasner, 1984: 243; Orren y Skowkronek, 1999: 398; Mahoney, 2000: 507; Pierson, 2000a: 251; 2000b: 492; Peters, 2003: 110)[9]. Para el llamado «institucionalismo sociológico», lo relevante son los aspectos culturales: los actores y sus intereses son socialmente decantados. Prima la «lógica de lo apropiado» (March y Olsen, 1993) en el análisis del comportamiento de unos actores *embebidos* en un entorno institucional determinado. «*Las estructuras institucionales definen los fines (...) los marcos culturales establecen los medios aprobados y definen los resultados deseados*» (Dimaggio y Powell, 1999: 68). Finalmente, para el «institucionalismo de la elección racional» el cometido de las instituciones no vendría constituido por proveer *significado*, sino *certeza* y seguridad, dando respuesta a concretos problemas de acción colectiva (Hall y Taylor, 1996: 943). Las instituciones son el *marco* que da forma a la interrelación humana, su finalidad es estructurar la vida diaria y reducir la incertidumbre, pero una vez establecidas proporcionan determinados *incentivos*, positivos o negativos, para la interacción humana (North, 1993: 13).

Así las cosas, ¿qué conclusiones sacar de este somero recorrido por el nuevo institucionalismo? Cabe decir en primer lugar que, en diversos momentos en el tiempo (años ochenta y noventa), por diversas aproximaciones disciplinares (Ciencia Política y Economía) y por diferentes preocupaciones

9. Para Steinmo (2013: 131, 141), el institucionalismo histórico, más que una teoría o un método, constituiría un enfoque, orientado, más que por debates teóricos, por dar respuesta a los problemas del mundo real. Como tal, tiene un acta de nacimiento, el seminario celebrado en Boulder, Colorado, en enero de 1989, por un grupo de politólogos preocupados por indagar cómo las estructuras institucionales, formales e informales, el contexto y el aprendizaje, condicionan a quienes adoptan decisiones.

(propósitos explicativos o reformistas), la Teoría Institucional ha devenido en un paradigma ampliamente utilizado en las Ciencias Sociales. Tras ser olvidado, el «Estado» y sus estructuras son un elemento importante. El resultado es un redescubrimiento del valor de las instituciones en las comunidades políticas, admitiendo su valor explicativo en los procesos políticos. Cabe concluir, asimismo, que este *renacimiento institucional* nos sitúa ante escuelas parcialmente incompatibles, habida cuenta de sus presupuestos epistemológicos distintos, tal y como se ha destacado. Es posible, no obstante, cierta integración parcial de perspectivas. En especial, tanto el institucionalismo histórico como el racional han prestado atención a la clave temporal en la explicación, por lo que el modelo explicativo se basa en la fertilización cruzada de ambos enfoques. Categorías analíticas como la de «coyuntura crítica» o la citada «*path dependency*» han resultado fructíferas para explicar los momentos de cambio institucional, y por ello son incorporadas al marco teórico utilizado en este trabajo. No hay análisis institucional plausible que pueda obviar su contexto y cómo influye sobre unos actores estrategas. Este enfoque permite además destacar una característica relevante: que estos marcos institucionales[10] son arreglos tendentes a proveer bienes públicos o colectivos que, por su complejidad, son de imposible provisión por el mercado (Frohlich, Oppenheimer y Young, 1991, e.o. 1971)[11]. La disposición efectiva de un sistema de mérito supone afrontar un *problema de acción colectiva*, ya que su coste derivará principalmente de los que acarreará a quienes lo implanten, normalmente partidos y líderes políticos, quienes además resultarán perjudicados por su vigencia. De ahí que la literatura especializada, cuando se refiere a estas instituciones, emplee la noción de *politicians dilemma* (Geddes, 1994).

10. En el libro se emplea el calificativo de «marco institucional» cuando se hace referencia a instituciones, para destacar su carácter deliberado de regla dirigida a gobernar un entorno o conseguir determinado fin, como es propio de los sistemas de empleo público, teniendo en cuenta que tales reglas no solamente derivan de las normas de «Función Pública», sino también de otras imprescindibles en el entorno de los Gobiernos locales españoles (el «Régimen Local»). De ahí que en la línea de North (1993: 51) se prefiera este término.

11. Como rasgos característicos de los bienes públicos pueden citarse los siguientes (Colomer, 2009; Hardin, 1991, e.o. 1982; Snidal, 1991, e.o. 1979; Chamberlin, 1991, e.o.1974): en primer lugar su *indivisibilidad*, pues no pueden fraccionarse en partes para su disfrute separado por ningún beneficiario; otra característica es la *ausencia de rivalidad* en su consumo, esto es, su uso por una persona no disminuye el volumen para los demás. De modo correlativo ello conlleva otra propiedad destacable: la imposibilidad de exclusión arbitraria, ya que si está al alcance de una persona lo está para todas las demás. Lo que introduce el conocido problema en la teoría de los bienes públicos o bienes colectivos –denominación intercambiable que se usa en el trabajo– acerca de cómo hacer frente al fenómeno del «gorrón» o «*free rider*». Esto es, cómo evitar que actores racionales hagan un uso aprovechado de un bien gratuito o bien eviten los costes de su contribución. Es la conocida como «tragedia de los bienes comunes», que definiera Hardin en 1968.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

Es decir, que los políticos interesados en proveer las reformas meritocráticas no pueden permitirse normalmente el lujo de perder recursos en un contexto de lucha partidista.

Llegamos al núcleo del modelo utilizado. *Actores* e *instituciones* como explicación de los resultados políticos o administrativos significa, en primer lugar, individuos dotados de racionalidad que aprovechan las oportunidades del momento, normalmente reformas legislativas. Es también un *contexto*, una configuración de unas determinadas reglas del juego, decantadas a lo largo del tiempo tras su creación en una coyuntura concreta (Pierson, 2004: 2). La referencia a los individuos hace referencia también a un planteamiento que concibe los fenómenos políticos y sociales como resultantes de las interacciones individuales (Arrow, 1991, e.o. 1967). Son las acciones de cada uno lo que nos lleva al resultado de todos (Noguera y Tena, 2013: 31; Noguera, 2012: 2; Gargarella y Ovejero, 2011: 44). Se contrapone así a una Sociología «organicista», a lo que Maravall (2010: 16) califica como «*una concepción antropomórfica de las sociedades e instituciones*», un enfoque ya seguido por autores como Linz (1987: 15). Por otro lado, la referencia a la racionalidad no supone postular, sin embargo, su «noción estándar», en la que los individuos tienen capacidad para elegir, y preferencias perfectamente delimitadas y estables (Arrow, 1991: 493; Chwaszcza, 2013, 156). No es este el planteamiento aplicado. No se postula una suerte de racionalidad *fuerte*, sino más bien se adopta la concepción defendida por académicos como Elster (2010: 185, 233), para quien sería racional una acción caracterizable como *intencional*, causada por los deseos y sistemas de creencias del agente, al tiempo que atenta al comportamiento de los otros actores en un contexto interdependiente. Por tanto, es una racionalidad doblemente matizada. En primer lugar, por incorporar supuestos motivacionales menos restringidos. Junto a los del propio interés cabría contemplar otros motivos no egoístas, tal y como tempranamente argumentó Harsanyi (2010; e.o. 1969), por lo que tiene sentido hablar de una «racionalidad de segunda generación» (Herreros, 2012: 32)[12]. En definitiva, y por formularlo con las palabras de Amartya

12. Sostener que la idea subyacente es que la capacidad de actuar racionalmente es el «factor común operativo» a los individuos (Goldthorpe, 2010: 169) no excluye ni las normas sociales, entendidas como patrones de conducta que suscitan expectativas mutuas (Tomasello, 2010: 118), ni tampoco el altruismo. Más que de un *homo oeconomicus* cabría hablar de un *homo reciprocans* (Cortina, 2012: 112), habida cuenta de que en la actualidad conocemos las conexiones entre racionalidad, moralidad y emociones (Ovejero, 2010: 23).

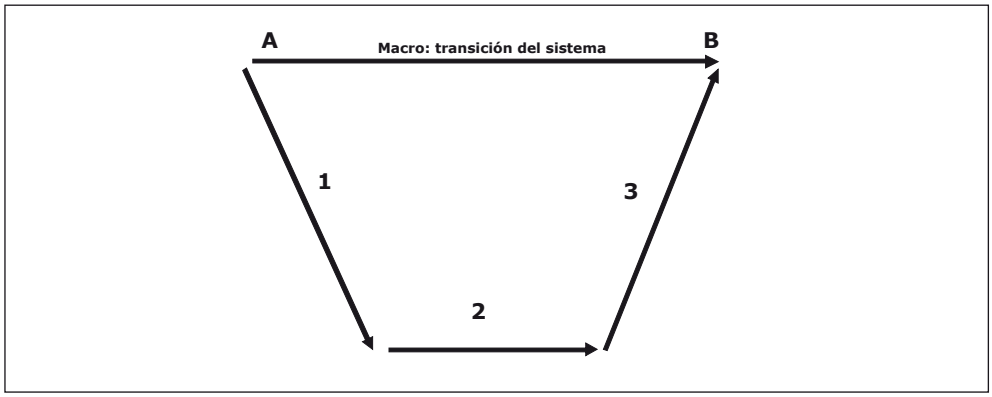
Sen (2009: 209), «*Lo que importa para este trabajo no es cualquier presunción de que la gente actúa invariablemente de modo racional, sino más bien la idea de que la gente no está alienada del todo con respecto a las exigencias de la racionalidad*»[13].

Delimitado el tipo de actor, hay que referirse al escenario de la interacción. Para ello se emplea el esquema de Ostrom «análisis institucional y desarrollo» (IAD, por sus siglas en inglés, *institutional analysis and development*), compuesto por una *arena de acción*: el espacio social donde actúan los agentes, integrado por una concreta *situación de acción*, con variables como su número, las posiciones que estos ocupan, su nivel de información y su repertorio de acciones disponibles (Ostrom, 2013: 48). El análisis se completa descendiendo a los microfundamentos, «abriendo la caja negra» y buscando los mecanismos implicados. *Mecanismo*, a estos efectos, son los concretos patrones causales existentes entre los diversos agentes implicados, haciendo más explícito su modo de relación (Héritier, 2013: 85; Elster, 2010: 5; Hedström, 2010: 213; Rothstein, 2010: 10). Tal y como se muestra más adelante, la debilidad institucional del sistema de mérito es explicable, en gran parte, no solo por la incidencia de actores como los partidos políticos, sino por la disposición de mecanismos como la contratación laboral temporal o la autonomía en materia de recursos humanos. Situados en esta perspectiva, un desafío analítico es, precisamente, cómo dar cuenta de la transición de niveles, del micro al macro, lo que es posible mediante la adopción de la propuesta del modelo de Coleman (2011: e.o. 1990: 48) para vincular lo individual y lo sistémico. La ilustración 1 muestra el planteamiento propuesto. Así, la flecha 1 muestra las oportunidades y restricciones de los actores en una situación de equilibrio determinado. Tal situación es alterada por un proceso de cambio, que afecta al comportamiento de los actores (flecha 2), y que a su vez da lugar a un nuevo equilibrio a nivel macro (flecha 3).

13. Al respecto existen suficientes aportaciones de orden empírico que han demostrado sobradamente los límites de las definiciones rígidas de racionalidad. A modo de ejemplo, puede citarse a Kahnemann y Tversky (1979), quienes demostraron la relevancia en la decisión de cómo las alternativas sean presentadas, el conocido «framing effect». La irracionalidad como fenómeno a explicar es en todo caso el ámbito disciplinar de los psicólogos, a diferencia del perteneciente a los economistas, sociólogos y politólogos, que asumen una visión más limitada de racionalidad.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

Ilustración 1: La transición del nivel micro al macro: el modelo de Coleman (1986)



Fuente: Elaboración propia.

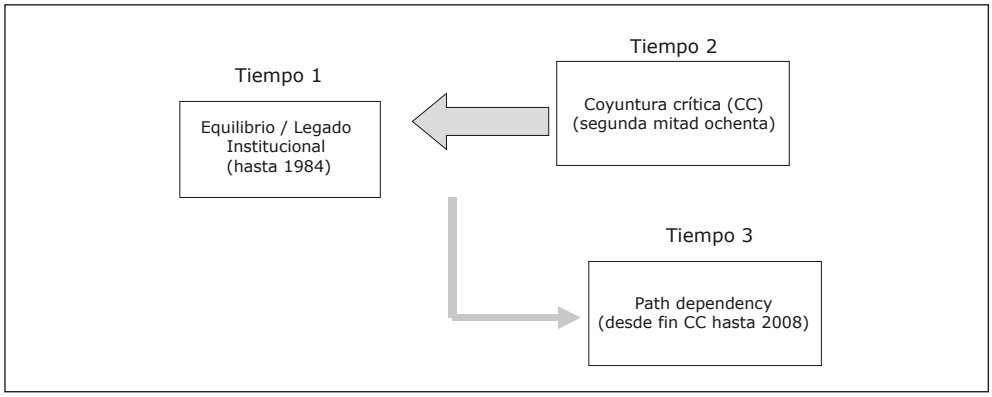
Finalmente, ¿cómo se integra el contexto concreto que afrontan unos actores determinados con la relevancia de los antecedentes históricos? Mediante la noción de *trayectoria* o dependencia del camino («*path dependence*»). Para ello se hacen explícitas dos cuestiones: dar cuenta de cómo, a partir de una situación preexistente, esta es «interrumpida», y seguidamente mostrar qué hace que la misma persista. Para lo primero se utiliza la noción de *coyuntura crítica*, esto es, periodos de tiempo relativamente breves, durante los cuales las condiciones estructurales para la acción política están «abiertas» (Bezes y Lodge, 2006: 19; Capoccia y Kelemen, 2006: 2). Seguidamente se evalúa el impacto de las decisiones iniciales y su reproducción posterior, determinando lo que Mahoney (2000: 512) denomina «secuencias autorreforzantes», o el propio Pierson (2000a: 2004) «rendimientos crecientes» o procesos de *feedback* positivo. Ambos términos hacen referencia al mismo tipo de decisiones iniciales, funcionales para unos actores determinados, pero de difícil reversión una vez adoptadas.

El esquema conceptual resumido, en perspectiva macro, como un proceso de despliegue largo, se muestra en la ilustración 2. En la misma se destaca:

1. El momento de formación: cómo a partir de una situación estructural inicial (tiempo 1) tienen lugar unos cambios (tiempo 2) que modifican el marco de actuación, a escala micro, para los actores que operan en el sistema, y dónde estos adoptan determinadas decisiones y pautas de interrelación.
2. La dinámica posterior: unos concretos mecanismos explican la persistencia de los arreglos institucionales adoptados, al proporcionar

rendimientos crecientes a algunos actores, dando lugar a una nueva situación estructural (tiempo 3).

Ilustración 2: El marco institucional del EPL como un proceso de despliegue largo



Fuente: Elaboración propia.

Este planteamiento, un marco institucional ineficiente, constituye el elemento explicativo o causa que influye sobre el fenómeno a explicar, la débil profesionalización burocrática existente, que sería su efecto. En este trabajo la profesionalización es definida como «*(...) la adquisición de la inamovilidad a través de la despolitización, o mejor dicho, a través de la independización del funcionario de los avatares políticos*» (Beltrán, 1977:43), y su análisis puede ser ponderado a partir del nivel de pervivencia de la cualidad que le sirve de contrapunto: su grado de *politización*, entendida como la sustitución de criterios meritocráticos por los políticos o partidistas (Parrado, 2001; Román, 2010: 845; Peters y Pierre, 2010:18). Para disponer de referentes empíricos que permitan evaluar el grado de profesionalización se recurre a indicadores como los siguientes:

- Tipo de puestos ocupados por criterios políticos, ya sea representativos o de los denominados «de confianza o asesoramiento especial».
- Grado de precarización laboral: porcentaje de personal temporal, ya sea laboral o interino, de carácter «estructural», y sus modos de reclutamiento.
- Pautas de acceso al empleo permanente: existencia de procesos de consolidación de personal precario, número y contexto de realización, organización de las convocatorias y composición de los tribunales.
- Dinámica y estilos de relaciones laborales y negociación de las condiciones de trabajo.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1

Estos indicadores permitirán contrastar la hipótesis. Dado que en la misma se hacía referencia a una *débil institucionalización* del empleo público local, la noción –al decir de Heclo (2010: 60)– hace referencia a unas reglas que no son capaces de inducir los desempeños adecuados. Más específicamente, con Ramió y Salvador (2005: 25) cabe hablar de debilidad institucional si existe una falta de consolidación de las reglas del juego establecidas como idóneas, es decir, que estas no son compartidas o aceptadas por los actores implicados. Complementariamente, de verificarse la hipótesis, el trabajo proporcionaría apoyo empírico a la teoría de alcance medio sugerida por Geddes (1994), referida a que en los momentos de transición o cambio político, donde emergen nuevos actores sobre un contexto administrativo débil, los incentivos existentes no favorecen la introducción de prácticas meritocráticas en el reclutamiento de personal.

Fundación Democracia y Gobierno Local
Serie: Claves del Gobierno Local, 16
ISBN: 978-84-939146-9-1