CONCLUSIÓN

Una institución fallida

1. Explicando la debilidad institucional

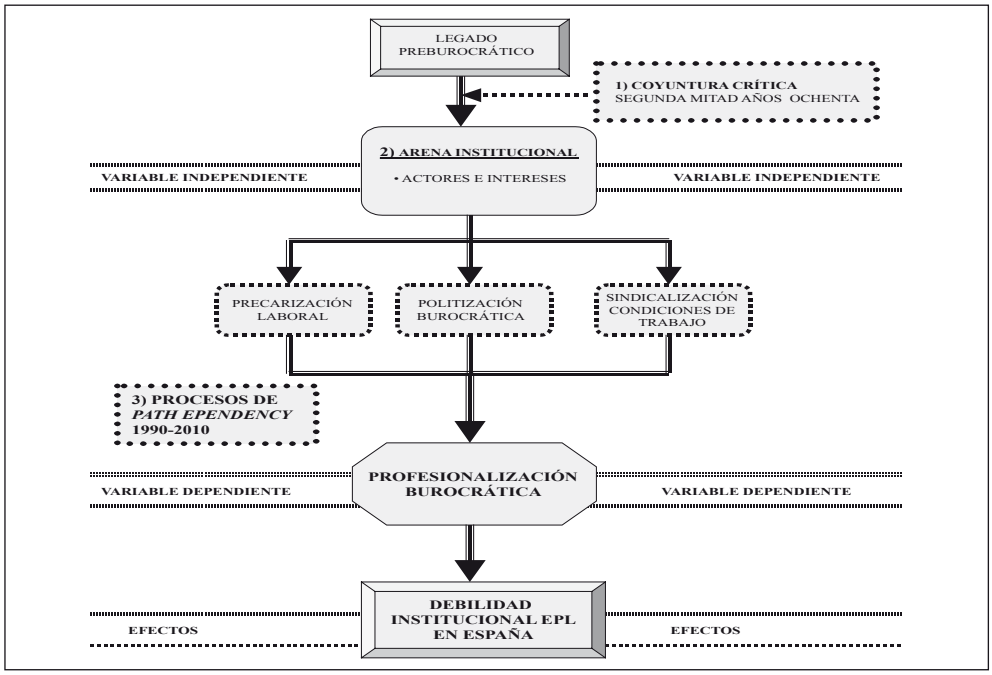
En la introducción se destacó el vínculo existente entre buen gobierno y profesionalización del empleo público. No hay democracia local de calidad sin un sistema de mérito que garantice la disposición de un bien público esencial: una burocracia local que, además de eficaz, sea garante de la imparcialidad. Al punto que su ausencia es un factor coadyuvante de corrupción e ineficiencia. Los indicios apuntaban hacia una institucionalización problemática del sistema de mérito en el ámbito local. La investigación muestra suficiente evidencia empírica en este sentido, tanto cuando se analizan sus aspectos estructurales, como cuando se estudia la interacción efectiva en la arena institucional. Esta situación contrasta con la existente en la Administración General del Estado (AGE), contraste que resulta más llamativo en un contexto de similitud de normas, tanto constitucionales como básicas. La pregunta de investigación iba justamente en este sentido ¿Por qué no se ha consolidado en la Administración local española un empleo público local (EPL) profesionalizado?

La respuesta a la cuestión se ha abordado desde los postulados del nuevo institucionalismo de la Ciencia Política. Integrando los aportes provenientes de

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

los enfoques histórico y de la elección racional se ha formulado una hipótesis: hay que indagar en las reformas del marco institucional de los Gobiernos locales operadas en la segunda mitad de los años ochenta en España para buscar las causas. En este periodo es donde se adoptarían una serie de decisiones que han demostrado su carácter beneficioso para algunos actores, dando lugar a una *senda* institucional específica. Sobre un *legado* preburocrático, se despliegan una serie de secuencias causales concentradas en el tiempo (cambios en el entorno político local, reformas de la función pública, de la Administración local, reforma laboral, integración europea), que conforman una arena de acción con nuevos actores (alcaldes y concejales, partidos políticos, sindicatos) y nuevos mecanismos (la contratación temporal, la autonomía en materia de gestión de personal o la negociación colectiva) que darían lugar a una dinámica cuyo impacto solamente podría apreciarse en el tiempo, habida cuenta de su efecto acumulativo, conformando una serie de trayectorias específicas (*path dependency*), entre los que destacan: 1) la precarización de los efectivos; 2) la politización burocrática, y 3) la característica sindicalización de las condiciones de trabajo, y cuyo efecto conjunto daría lugar a un marco institucional débil, incapaz de condicionar de modo efectivo el comportamiento de los agentes. Un resumen del modelo explicativo se recoge en la ilustración 6:

Ilustración 6: Modelo explicativo



Fuente: Elaboración propia.

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

2. Las «trayectorias» del EPL en la España democrática

¿Qué muestran los datos obtenidos? Cabe, en primer lugar, referirse al legado con el que se encaró la transición local, la situación en términos de profesionalización burocrática antes de que fuera «interrumpida» por las reformas. Esta puede ser caracterizada a partir de tres notas: a) su *diferenciación* normativa; b) su tradicional politización, y, finalmente, c) su característica falta de arraigo de las reglas formales del empleo público.

En primer lugar, se constata cómo la gestión de los medios personales de la Administración local ha estado caracterizada por una cierta excepcionalidad respecto al marco normativo de la Administración central. Esta especificidad, consistente en regular en las normas de régimen local los aspectos atinentes al personal, constituirá un rasgo peculiar. A diferencia de la Administración franquista –que lo consiguió en los años sesenta–, en el mapa municipal español no ha arraigado verdaderamente una ordenación meritocrática de su personal. Excepto una pequeña parcela –los llamados Cuerpos Nacionales– y algunos ámbitos profesionales concretos, normalmente en grandes ciudades –profesiones técnicas, Cuerpos de Policía Municipal–, este nivel administrativo se ha caracterizado por emplear criterios laxos de ingreso –incluso normativamente, ya que el mérito no regía en la selección del personal laboral–, por operaciones recurrentes y periódicas de consolidación laboral sin convocatoria, que darían lugar a un *aprendizaje* característico, consistente en el recurso a la «estabilización» periódica del personal. Asimismo, se constatan patologías que evidencian la falta de objetivación funcional propia de un sistema burocrático. Al contrario, los caracteres son más bien los de una cierta patrimonialización de los empleos. En estas condiciones cabe concluir cómo, llegada la democracia, España no disponía de una burocracia local profesionalizada.

Sobre esta situación existente opera un conjunto de reformas en los años ochenta. Es un periodo que abre oportunidades para los diversos actores que operan en el entorno institucional –los cargos electos, los partidos políticos, otros niveles de Gobierno, los sindicatos–, y que ocasiona que las decisiones que arraigan en dicho periodo se caractericen por ser de difícil reversión, dando lugar al fenómeno descrito en las Ciencias Sociales como de «dependencia de senda» *(path dependency*). De acuerdo con Pierson (2004; 2000a) y su teoría de los «rendimientos crecientes» (*increasing returns*), identificando los mecanismos y con una estrategia de investigación combinada se argumenta que en dicho periodo se consolidan tres arreglos inerciales en el EPL: su laboralización asociada a una elevada temporalidad, la politización de la gestión

de personal, y finalmente su característico modelo de negociación colectiva para la gestión de recursos humanos.

2.1. Un EPL precario

Como se muestra en el capítulo III, en 1984 el personal al servicio de la Administración local estaba formado por unos 241 000 efectivos. En 1996 alcanzaron la cifra de 425 000. En doce años ingresaron más de 180 000 personas. El incremento es consecuencia de la fuerte ampliación de la oferta de servicios y políticas de los ayuntamientos españoles, pero también tuvo consecuencias en la composición de las plantillas. Si el personal laboral suponía el 19 % en 1984, en 1990 se situaba cerca del 46 % –un incremento de veintisiete puntos porcentuales–, pero en la primera década del nuevo siglo llegaría al máximo de cifras cercanas al 80 %, para estabilizarse posteriormente en el 62 % (tablas 5 y 7).

Pero no se trata solamente de un cambio cualitativo. Una nota asociada a esta laboralización masiva fue su temporalidad. La tabla 9, elaborada a partir de datos proporcionados por la Seguridad Social, muestra cómo en el año 2000 esta se situaba en el 41 %. Es más, en lo que parece claramente una estrategia racional de adaptación a un entorno legal menos favorable, la tabla 10 constata cómo, si en 1996 los contratos denominados «de obra o servicio» eran apenas 3500, cuatro años después eran más de 40 000, situándose en la década siguiente cerca de los cien mil. Este llamativo crecimiento sería la respuesta a la aparición de la figura de la «Tasa de Reposición de Efectivos». No pudiendo ampliar vacantes, los Gobiernos locales de nuestro país siguieron con sus dinámicas de contratación, dando lugar al fenómeno de los «indefinidos no fijos de plantilla» –una respuesta de los tribunales a los fraudes en la contratación temporal–, que son los que probablemente se encuentren incluidos en esta cifra tan elevada.

¿Qué explica estos datos de laboralización y temporalidad? Hay que tener en cuenta que en agosto de 1984 coincidieron dos reformas. Por un lado, la Ley 30/1984, de Medidas de Reforma de la Función Pública, cuyo artículo 15 laboralizaba el empleo en la Administración. Este fue a su vez incorporado a la legislación local por el artículo 92 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Pero no solo de laboralización del empleo público se trataba. La Ley 32/1984 proporcionó una innovación: la generalización del contrato temporal como medida de fomento del empleo, *descausalizando* los contratos y generalizando las relaciones temporales de hasta tres años sin justificación.

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

Este fue el mecanismo que explica el fenómeno. Se ponía así la *pista de despegue* no solo de la laboralización, sino también de la temporalidad. De modo expreso, en la adaptación del marco del régimen local que se operó en 1986 se disponía que las entidades locales pudieran hacer uso de cualesquiera modalidades de contratación laboral. No obstante, por sí sola, esta reforma legal no hubiera sido suficiente para dar cuenta del alcance del fenómeno si no hubiera coincidido en el tiempo con un periodo de ampliación de servicios de los ayuntamientos, financiados además por los fondos estructurales de un modo notable (los conocidos convenios INEM-corporaciones locales, provenientes del Fondo Social Europeo).

¿Cuáles fueron los actores beneficiados? Los datos obtenidos en los estudios de caso, permiten relacionar el fenómeno con el carácter de mercado laboral «secundario» propio de sistemas de personal altamente formalizados. Un actor beneficiado sería la nueva clase política local, y especialmente la organización que los sustentaba, los partidos políticos. Si los gobernantes podrían disponer de unos efectivos menos independientes y más dóciles, producto de su inseguridad, los partidos tuvieron a su alcance un recurso político clave, los contratos temporales necesarios para dotar los nuevos servicios, que eran los incentivos selectivos para su base electoral municipal, a la que no solo se le ofrecían una mayor oferta de políticas, sino de empleos. La contratación temporal fue la pauta de dotación de servicios municipales, dando lugar a la *cadena de movilidad* típica del empleo público español (primero contratación temporal, luego consolidación). No fueron los partidos políticos los únicos agentes que obtuvieron rendimientos crecientes. Es preciso referirse también a 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 muchas ocasiones, estos jugarían un papel de intermediación en la estabilización profesional de los colectivos de personal precarizado, circunstancia también funcional para su propia consolidación organizativa, favorecida por la orientación a corto plazo del ciclo político, y por la densidad y complejidad jurídica de unas administraciones de raíz napoleónica como las españolas.

2.2. Un EPL caracterizado por la politización de la gestión de recursos humanos

Los datos muestran cómo un fenómeno característico del panorama local en nuestro país es la ocupación política de puestos puramente gestores.

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

Junto a la *profesionalización* política es destacable cómo se consolida otro aspecto relacionado, el de la *exclusividad* en su dedicación. La tabla 11 muestra cómo, de los aproximadamente 68 000 concejales, unos 10 000 se encuentran dedicados solamente a la gestión, es decir, que son *liberados* con retribución, por quienes la entidad local cotiza a la Seguridad Social. Esta cifra no incluye al personal eventual denominado de «confianza y asesoramiento especial», de libre nombramiento y cese discrecional, aunque sirve para dar cuenta de la magnitud del personal político, sobre todo si lo comparamos con las cifras de la Administración General del Estado.

Pero no se trata solamente de la cuestión de la exclusividad, sino de la politización de la propia gestión, que carece, estructuralmente, de elementos profesionales de dirección. A ello cabría añadir el descenso relativo de los Cuerpos Nacionales (tabla 12). Si en 1984 suponían el 2.27 % del total de los efectivos, en 2006 se situaban en el 1.0 %. Tal fenómeno de politización ha sido más grave, si cabe, en la gestión de recursos humanos. Como muestra el enfoque cualitativo, la política de personal en los Gobiernos locales españoles ha funcionado sometida a los parámetros de la racionalidad política, más que económica o de gestión, dando lugar a la inexistencia de capacidades institucionales en un momento critico, de explosión de servicios. Es más, la diferente trayectoria detectada en los casos demuestra la relevancia de profesionalizar la misma. Donde el ayuntamiento fue capaz de consolidar un núcleo profesional en torno a la gestión de recursos humanos, la profesionalización –medida en términos de acceso meritocrático, pero también de menores costes y mayor flexibilidad– ha sido más elevada. Este elemento explicativo se ha revelado como el factor capaz de proporcionar una explicación plausible a los contados casos de éxito en la materia existentes en la Administración local de nuestro país.

Nuevamente encontramos los antecedentes en la coyuntura crítica. En 1985 la responsabilidad por la gestión fue atribuida a la esfera política. En concreto, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 declaró que el alcalde sería el «jefe superior de personal», deslindando esta responsabilidad de la figura del secretario. Situaba el ámbito de decisión de la política de personal en un agente orientado al ciclo electoral y con poca capacidad de aprendizaje, habida cuenta de lo temporal de su mandato. Esta reforma operaba sobre una previa, la que en 1978 había suprimido el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales, y especialmente la que en 1981 había suprimido las facultades del Ministerio de la Goberna-

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

ción para supervisar las decisiones en materia de retribuciones y plantillas. El panorama se completó cuando en 1987 se suprimió el Instituto de Estudios de Administración Local. Desaparecía así la infraestructura institucional imprescindible para dotar de coherencia a la gestión del sistema en un Estado políticamente descentralizado, en proceso de construcción, y en el que se daba entrada a nuevos actores. Coincidían en el tiempo la supresión de órganos de supervisión de la gestión de personal y de socialización y formación, junto a la circunstancia de que la gestión en el interior de cada entidad local se atribuía a los electos, desprofesionalizando los aspectos *autónomos* de la gestión. La reforma proporcionó así un mecanismo clave en la politización burocrática, la completa autonomía decisoria en el ámbito de la gestión de personal, circunstancia potenciada por la *abdicación* de la Administración Central en su responsabilidad de promulgar las normas que hicieran posible la implantación de un modelo de empleo público basado en los puestos de trabajo. Ni normas básicas de la carrera administrativa, de puestos-tipo o elaboración de relaciones vieron la luz. Ni tan siquiera fue derogado expresamente el obsoleto Reglamento de funcionarios municipales de 1952.

Al tiempo, este fenómeno de politización fue reforzado por un factor que demuestra la relevancia de los factores ideológicos en los resultados de política pública: en primer lugar, por el impacto limitado de la reforma del régimen local en nuestro país, ya que en materia de gobierno local su impacto fue reducido. Tanto el *diseño orgánico* contenido en la LBRL, como las ideas subyacentes plasmadas por ejemplo en la noción de *corporación* representativa, que mezcla planteamientos de política y de gestión, jugaron paradójicamente a favor de la *administrativización* de las élites locales, que ocuparon parcelas burocráticas, imposibilitando no solo de facto sino desde el punto de vista discursivo la separación entre Política y Administración. La reforma democrática de los Gobiernos locales no modificó la característica *función concejil* en la dirección de los ayuntamientos españoles, sino que la «idea corporativa», al obviar la dimensión conflictual de la política y su dinámica de mayoría y oposición, se convertía en un diseño institucional inadecuado, en un periodo, además, en el que se convertían en auténticos *sistemas de servicios* (Vandelli, 2006: XIX). Esta indiferenciación entre los planos político y gestor, sobre todo en los ayuntamientos, habría dado lugar a lo que Morell Ocaña (2001: 16), expresivamente, denominó como «*la venganza de la política*»: no reconociéndola expresamente y separándola, esta irrumpe en la gestión administrativa. El resultado fue el de una elevada legitimación y receptividad, pero al precio de una capacidad de gestión

sumamente débil, que andando el tiempo tendría consecuencias en su eficiencia[193].

Por tanto, este diseño institucional no ha evitado una paradoja: pese a la visión armónica de las corporaciones locales –sin espacio, hasta 1999, para órganos intermedios como los partidos o para la diferenciación burocrática–, se constata una notable profesionalización en forma de dedicación «*full time*» de los cargos electos. Esta circunstancia –cuadros administrativos disponibles para los partidos, así como la disposición de recursos clientelares– explica el protagonismo de los partidos políticos en la gestión municipal, habiendo penetrado las estructuras administrativas sin distinción de ideologías, dando lugar a una deriva que en algunos casos –ciudades medias y grandes, así como entidades provinciales– no solamente permitiría hablar de la emergencia de una suerte de clase política local, sino que mostraría algunos rasgos de *cartelización* (Beyme, 1995: 123-124; Katz y Mair, 2004: 291). El resultado: una elevada politización de la gestión en general y de la de recursos humanos en particular, donde criterios ajenos al mérito rigen no solo el acceso y la provisión de cargos, sino la propia toma de decisiones (Román, 2010: 839; Peters y Pierre, 2010: 18). Así las cosas, el mantenimiento del *statu quo* solamente puede explicarse atendiendo a los agentes beneficiados, los partidos políticos en primer lugar, pero sin olvidar a los sindicatos, quienes ocasionalmente, y en representación de los colectivos laborales precarios, habrían hecho posible, en sus procesos de estabilización, una cierta colusión de intereses.

2.3. Un sistema de personal caracterizado por la sindicalización de las condiciones de trabajo

Se ha constatado, a partir de datos cuantitativos y de los estudios de caso, cómo el modelo de empleo público local vigente en nuestro país no puede ir

193. A decir verdad, se trata de un marco cognitivo muy arraigado, el que postula que incluso la Constitución atribuye a los concejales no solamente el gobierno sino también la administración, basado en la interpretación del artículo 140 de la Constitución y favorecido por el artículo 19 de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, que identifica legitimidad democrática directa y no ya responsabilidad, sino involucración en la gestión. De su arraigo da fe la sentencia 103/2013 del Tribunal Constitucional, que ciertamente hace difícil la introducción de órganos de gobierno diferentes de los electos, en un llamativo olvido del artículo 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, que permite que asambleas o consejos integrados por miembros elegidos puedan disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos mismos. Paradójicamente, una sentencia que trasluce la desconfianza ante los partidos políticos puede acabar potenciando la politización local, al proporcionar argumentos para no acometer esa diferenciación entre los ámbitos político y administrativo. Al respecto, unas interesantes consideraciones sobre las posibilidades efectivas para materializar esa separación son las ofrecidas por Nieto-Guerrero (2001: 103 y ss.).

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

asociado a la variante de «cerrado» o «abierto» con que se asocian habitualmente los sistemas de mérito, sino que refleja una notable contractualización de las condiciones de trabajo, lo que provoca que el marco institucional del EPL se caracterice por un elevado grado de informalidad, al menos en las ciudades medias y grandes y los organismos provinciales.

Los datos macro muestran cómo el pacto, en su mayoría no publicado, ha sido lo habitual a la hora de fijar no solo un tiempo de trabajo (la jornada y los horarios) sensiblemente inferior al que rige en la Administración del Estado, sino también las retribuciones, reproduciendo así una patología histórica de nuestro municipalismo. Asimismo, distan de ser anecdóticas las cláusulas en materia de acceso al empleo estable. Al contrario, se evidencian prácticas de supervisión y control que, como recordó recientemente la Comisión Sánchez Morón (2005), ponían en cuestión el sistema constitucional de garantías. Algo que se aprecia en la *vocación restringida* de la mayoría de procesos de estabilización o consolidación, si se atiende al análisis de las bases de las convocatorias (composición de tribunales, ejercicios), y, en general, la presencia sindical en los órganos de selección del personal temporal. Es notable cómo la misma no ha desaparecido aun tras la reforma de 2007 que así lo dispone. El resultado de estos datos muestra una gestión de personal rígida y unos costes laborales (medidos tanto en términos de jornada como de retribución) elevados.

Los estudios de caso muestran la centralidad del «convenio» y su rol como «norma en uso» a la hora de establecer la concreta política de personal seguida en cada entidad local. Muestran también la pertinencia del institucionalismo histórico y su énfasis en el poder, por cuanto al final nos hallamos ante un fenómeno que tiene que ver con su disposición efectiva. Allí donde se ha conseguido un modelo de relaciones laborales más equilibrado, la profesionalización ha sido más elevada. Donde la influencia sindical ha sido la nota, encontramos dificultades para revertir el peso de los primeros años. Es asimismo destacable que el fenómeno ha ido asociado al de la coexistencia de aspectos preburocráticos en la gestión del personal. Hay que indagar en la coyuntura crítica para encontrar la explicación de este fenómeno. Sobre unos antecedentes específicamente locales –una resolución de 1981– que autorizaban a los *comités de personal* a comparecer en los órganos municipales para fiscalizar los asuntos burocráticos, en 1984, la LMRFP reconocía la participación de los funcionarios en la fijación de las condiciones de trabajo. Pero sería en los años inmediatamente posteriores cuando la misma se concretaría en tres reformas: la sindical (Ley Orgánica

de 2 de agosto de 1985), que residenciaba en el *sindicato más representativo* (art. 6.3.c) el protagonismo en la representación funcionarial, y posteriormente, en 1987, cuando se promulgó la LORAP (Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre Órganos de Representación y Participación), que daba forma al Acuerdo/Pacto en materia de condiciones de trabajo, estableciendo así un nuevo mecanismo. Ya la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 (en su art. 95) declaró aplicable este modelo convencional al ámbito local, si bien la realidad era diferente de la autonómica o la estatal, bien por el predominio del personal laboral, bien por la dinámica mucho más convencional que regía en el personal de las entidades locales.

El resultado fue el de configurar un marco institucional para la negociación colectiva municipal notablemente disfuncional, habida cuenta de su estructura de incentivos. Junto al diseño sumamente descentralizado del modelo, notablemente localista, quienes negocian por cuenta del *principal* –una ciudadanía desconocedora de la realidad de la gestión– son unos a*gentes*, los políticos orientados al corto plazo –el ciclo electoral–, con una capacidad de aprendizaje inferior que la de sus interlocutores, si se tiene en cuenta la rotación y menor permanencia de los primeros, y con un nivel de información asimétrica respecto a la disponible por parte de los empleados públicos, mucho más informados por su condición de trabajadores a tiempo completo en la organización. En nombre de estos últimos negocian unos agentes –el sindicato más representativo– con un horizonte temporal mayor y que a priori disponen de las ventajas del aprendizaje y de la información, quienes, no obstante, negocian a su vez en un entorno de competencia con otras organizaciones sindicales, lo que favorece unos contenidos negociales de tipo distributivo (jornada, retribuciones) en detrimento de otros relacionados con el servicio público. El resultado es el del arraigo de un modelo de cogestión de las condiciones de trabajo, costoso en términos de agencia, y en donde el interés público no siempre es el beneficiado.

3. Un débil sistema de mérito

La consideración, en términos sistémicos, de los efectos –los *outcomes*, por emplear el lenguaje del análisis de políticas públicas–, da como resultado una falta de institucionalización efectiva del sistema de mérito en la Administración local española. En primer lugar, la senda laboralizadora hace pensar en términos de la existencia de una burocracia «de salida», esto es, donde rige la garantía de estabilidad, pero no tanto en términos «de entrada», de acceso me-

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

ritocrático. En última instancia, existen en el sistema pocos incentivos beneficiosos para el interés del principal, la ciudadanía. Más bien asistimos a lo que Sánchez Morón (2010; 2011b) ha denominado como un fenómeno de *captura* por los actores, de «colonización» del aparato administrativo profesional de los Gobiernos locales; fenómeno que cabe atribuir a los partidos políticos principalmente. La conclusión es que en los términos en que está configurado y ha evolucionado, el marco institucional no garantiza la disposición de un bien público como la selección por mérito y la protección frente a cambios políticos (Heclo, 2003: e.o. 1977).

La comprobación empírica de la hipótesis permite concluir que la explicación radica en un conjunto de actores limitadamente racionales, que han aprovechado en su beneficio las oportunidades proporcionadas por el entorno. Con Geddes (1994: 42,85), cabría decir que, enfrentados al *dilema –politicians dilemma–* que suponía optar bien por la institucionalización burocrática bien por su consolidación organizativa, los partidos políticos españoles optaron, mayoritariamente, por lo segundo. Entre la reforma meritocrática y la disposición de recursos políticos en un contexto de lucha partidista, optaron por lo primero, elección favorecida por la juventud de la democracia local, por la carencia de experiencias previas de gestión por los partidos antes de acceder al poder, y por la propia debilidad del entramado institucional local (Keefer, 2007: 807; Fernández-Albertos y Lapuente, 2012: 276). Contrariamente, la Administración central sí contaba con un arreglo institucional de este tipo llegada la transición. La Administración local no contaba con este factor político y la transición local no lo hizo posible.

La tabla 21 muestra un resumen de las conclusiones

Tabla 21: Resumen de la dinámica del EPL en la España democrática

Dependencia de sendas/ Trayectorias	Mecanismo implicado	Agente beneficiado	Rendimientos Crecientes	Aspectos del contexto que refuerzan	Evidencia empírica
Temporalidad	Contratación temporal	Partidos políticos	Mercado laboral secundario Ofrecimiento incentivos selectivos a afiliados partido	Ampliación oferta servicios Reforma laboral Subvenciones otras AAPP	Datos evolución laborales Datos TGSS sobre contratos Casos 1 y 2

Dependencia de sendas/ Trayectorias	Mecanismo implicado	Agente beneficiado	Rendimientos Crecientes	Aspectos del contexto que refuerzan	Evidencia empírica
Sindicalización condiciones de trabajo	Negociación colectiva	Sindicatos	Beneficios globales empleados públicos Ofrecimiento incentivos selectivos a afiliados al sindicato	Ciclo político limitado Gobiernos Posibilidad aprendizaje sindicatos	Análisis Acuerdos CCTT Caso 2 y, moderadamente, Caso 1
Politización de la gestión de personal	Autonomía decisoria	Partidos políticos Ejecutivo local	Ausencia supervisión decisiones Espacio político para afiliados	Abdicación AGE	Datos TGSS sobre exclusividad Caso 2 y, moderadamente, Caso 1

Fuente: Elaboración propia.

La explicación institucional habría demostrado su utilidad. De la mano de Elinor Ostrom y de Paul Pierson se ha elaborado un modelo explicativo capaz de dar cuenta de la evolución del EPL en la España democrática. La visión de los fenómenos administrativos como resultado de la interacción estratégica entre individuos orientados intencionalmente es fructífera, siempre y cuando el análisis se complemente dando entrada a la historia, que, por un lado, especifique secuencias, y, por otro, delimite cuál es el campo de juego que afrontan los actores y su capacidad de adaptación al contexto. Los habituales efectos acumulativos y crecientes propios de la gestión pública demandan tiempo para apreciar sus efectos. La estrategia de investigación también ha seguido este planteamiento: análisis de los datos estructurales y estudios de caso que han mostrado la plausibilidad del modelo para dar cuenta de la debilidad institucional, aun con alguna notable excepción. Justamente la metodología cualitativa permitió mostrar lo que de común y específico tiene, mostrando cómo, evitando las sendas habituales, es posible avanzar en la profesionalización. Tal era el propósito del diseño ecléctico del estudio de casos, lo que permite evitar –dando entrada a las opciones individuales– cualquier suerte de determinismo, esta vez por la vía institucional. Estas configuran las opciones, pero sin cerrar las posibilidades de elección en un contexto determinado: las instituciones conforman la Política, pero son a su vez conformadas por la Historia (Putnam, 2011: 39; Boix, 1996: 348, 375).

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

4. Propuestas de futuro: políticas de fortalecimiento institucional del empleo público local

Ante un panorama como el descrito, es notable que en el debate político no se encuentren aportaciones –bien provenientes del Derecho bien de las Ciencias Sociales– que den a la política de personal de nuestras ciudades la importancia que merece. De hecho, en nuestro país es sorprendente la poca atención que recibe de los medios de comunicación, y lo alejada que se encuentra del debate público. Una aspiración de este libro era justamente reclamar la atención que la disposición efectiva de un bien público como este debiera merecer en la arquitectura institucional de los Gobiernos locales, por su estrecha vinculación con la calidad democrática. Por ello, unas Ciencias Sociales vocacionalmente útiles, orientadas a la solución de problemas (*policy oriented*), no deben limitarse a *describir* y *explicar*. El reto, según Sartori (2011: 326), es cómo convertir la teoría en práctica. Cómo retornar a la sociedad la inversión efectuada en forma de propuestas informadas que mejoren su rendimiento democrático.

Cualquier proposición de reforma proveniente de las Ciencias Sociales debe basarse en varias premisas: en primer lugar en lo que la OCDE (2010: 30), expresivamente, denomina como «diseño de políticas basado en hechos», esto es, la necesidad de tener en cuenta toda la información pertinente para tomar decisiones con conocimiento de causa. No es ociosa esta apelación en un entorno administrativo como el español, con unas élites políticas que propenden a una suerte de *reformas de papel*, esto es, que cifran en el recurso al boletín oficial la materialización de cualquier innovación política, obviando así que no basta con su publicación para que la norma, el Derecho, se abra camino, sino que es necesario que los individuos que operan en el contexto lo adopten conforme a sus intereses y lo rutinicen, convirtiéndolo así en una *norma en uso* (Ostrom, 1999). Pero no solo la información empírica resulta relevante, sino que las propuestas de reforma institucional deben plantearse hasta qué punto son capaces de inducir los comportamientos que se han declarado como socialmente deseables, partiendo de la base de que los diseñadores trabajan siempre con materiales heredados del pasado y de que el *cumplimiento institucional* es materializado por individuos sensibles a las oportunidades y los incentivos del contexto (Goodin, 2003: 48; Pettit, 2003: 77). Situados en esta perspectiva, el reto es, por decirlo en términos *hamiltonianos*, cómo alinear los intereses individuales con los deberes posicionales[194]. Es decir, qué mecanismos establecer

194. La cita textual es como sigue: «*(...) La mejor garantía de la lealtad de los hombres radica en hacer que su interés coincida con su deber*». *El Federalista*, LXXII. 1778 (Hamilton).

para incentivar la adopción por los agentes de pautas de comportamiento acordes con los intereses del *principal*, la ciudadanía. El planteamiento de esta tesis es que las reformas jerárquicas, verticales («arriba-abajo»), están condenadas al fracaso si no se reflexiona sobre las arenas de acción. Por decirlo empleando una obra de referencia de la gestión pública, se trata de evitar que «*grandes expectativas concebidas en Washington se frustren en Oakland*» (Wildavsky, 1973). De ahí el énfasis micro en el análisis. Como recuerda Ovejero (2008; 195, 38), este es el problema fundamental de la Política. Sin olvidar los valores, hay que diseñar instituciones capaces de funcionar aun en situaciones de *baja virtud cívica*, como la actual.

Así las cosas, el objetivo de una reforma meritocrática, despolitizadora, supone encarar un problema de acción colectiva: ¿Cómo conseguir la cooperación de los agentes en orden a conseguir los fines socialmente deseables? Sabemos, por Geddes (1994: 183), que el reto práctico es proporcionar herramientas que hagan posible superar el denominado «dilema de los políticos», esto es, cómo hacer que resulte racional la pérdida de un recurso político de primer orden como el clientelismo burocrático en un contexto de intensa competición partidista. El problema es complejo si además tenemos en cuenta la poca percepción social acerca de problema alguno. Ni los medios de comunicación –más allá de cuestiones puntuales surgidas con algunas oposiciones o alguna condena de un *prócer*– ni los estudios periódicos de opinión evidencian la existencia de conciencia con respecto a esta cuestión. Ni por el lado de la eficacia o eficiencia de los servicios ni tampoco por el de la legitimidad en su funcionamiento[195]. Nos hallamos ante una especie de «*dilema del prisionero*», teniendo en cuenta que la matriz de decisión estaría conformada por dos partidos políticos situados ante la disyuntiva de cooperar o no cooperar. La viabilidad exigiría acuerdos entre los actores, una percepción de reales oportunidades de alternancia política, sistemas transparentes y eficaces de rendición de cuentas, así como la existencia de dispositivos de supervisión efectiva, como condiciones adecuadas (Shepsle, 2003: 283)[196]. Bien pudiera darse la iniciativa de reforma, pero resulta impres-

195. Así se evidencia analizando el imprescindible trabajo de E. del Pino (2004: 202 y ss.), donde se concluye que justamente los ayuntamientos gozan de un elevado apoyo ciudadano en comparación con los restantes niveles de Gobierno.

196. Sin embargo, al tratar de los pactos entre partidos, un riesgo a afrontar es el denominado en la literatura como el problema de la «*inconsistencia temporal de las preferencias*», esto es, la tentación racional de ceder al oportunismo e incumplir en un momento posterior pactos políticos formulados *ex ante*. En nuestro caso esto haría referencia a la diferente posición de un partido según se encuentre en el Gobierno o en la oposición, y a la tentación de recurrir al clientelismo político una vez al frente del Gobierno local. No resulta fácil incentivar la adopción de conductas que superen el *cortoplacismo* endémico de la política española,

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

cindible complementarla con una efectiva demanda ciudadana al respecto. Una situación de crisis como la que aqueja a las economías occidentales desde 2008, puede suministrar una *ventana de oportunidad*. También la necesidad de acordar políticas eficientistas puede venir facilitada, paradójicamente, por el arraigo de prácticas convencionales en el empleo público local. Teniendo en cuenta que muy probablemente la negociación colectiva pública en la esfera local «ha venido para quedarse», tenemos la suerte de disponer de centrales sindicales altamente representativas y que cuentan, a priori, con una estructura centralizada de decisión, lo que puede facilitar su concurso en un pacto imprescindible. Estas son por tanto las premisas de cualquier agenda de reforma del EPL: información acerca de la situación estructural, conocimiento preciso de las experiencias anteriores (en especial los proyectos de reforma de 1925, 1952 y 1984), y, finalmente, especial atención a los microfundamentos en su conceptualización.

¿Qué estrategia puede resultar idónea para abordar esta estrategia profesionalizadora? Desde mi punto de vista cabe tener en cuenta tres elementos. El primero debe considerar lo que podría denominarse como la *escala* del bien público, que equivale a tener presente que para algunos componentes del EPL, como por ejemplo la selección o la carrera, el nivel municipal resulta ineficiente para proveerlos, no solo en términos de eficiencia, sino también de eficacia. Un segundo elemento a considerar es la priorización («por dónde empezar»). Por último, resultaría conveniente emplear una estrategia que, además de resultar de amplio espectro (una mezcla de medidas regulatorias, de supervisión e incentivadoras), resultara lo suficientemente pragmática como para construir sobre lo existente, obviando cualquier tentación de «*tabula rasa*», tan propia de nuestra historia administrativa.

La escala territorial se trata conjuntamente con la última de las estrategias. En este punto resultan convenientes unas reflexiones acerca de las prioridades de actuación. Al respecto, y en una excelente monografía, C. Colino, I. Molina, S. Parrado y E. del Pino (2007) ubican al reformista ante dos disyuntivas, a saber: entre enfatizar los aspectos de mérito o los de flexibilidad; y entre la de acometer una reforma parcial o global (: 183). En el EPL español resulta claro que el con-

por lo que además de los costes reputacionales en caso de incumplimiento hay que prever sistemas eficaces de sanción a escala estatal en caso de incumplimiento sobre el terreno, sin perjuicio de apelar a una suerte de «egoísmo inteligente», esto es, la racionalidad para los agentes de adoptar una conducta beneficiosa a largo plazo. Como recuerda Helen Hunt (2009: 219) en su cita de la *teoría de los sentimientos morales* de Adam Smith: «*Una combinación de invocaciones racionales de principios relativos a los derechos (...) puede hacer que la empatía sea moralmente eficaz*».

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

texto conduce hacia la eficiencia, lo que priorizaría la flexibilidad. No obstante, hay que tener en cuenta que los datos contenidos en este trabajo, si bien evidencian unos mayores costes, medidos en términos de más salarios y menor tiempo de trabajo, no proporcionan conclusiones suficientes acerca de una ineficiencia en su funcionamiento superior a la de otros niveles de Gobierno. Más bien al contrario, se constata una elevada legitimidad del mismo pese a sus defectos de reclutamiento, algo que se percibe claramente en los estudios de caso. De priorizar algún aspecto, por tanto, este debiera ser el de la igualdad de oportunidades. Ello nos conduce de modo natural a la segunda de las disyuntivas: reformas globales o parciales. Conviene no olvidar que se va a reformar un nivel de Gobierno cuya madurez institucional es relativa. Por ello, cabe tener presente la recomendación de estos autores, por lo demás compartida plenamente, referida a que cualquier reforma sobre el empleo público está condenada al fracaso si los cimientos meritocráticos del sistema son débiles, por lo que la estrategia de reforma debiera priorizar los temas de reclutamiento y selección (: 155).

Finalmente, la estrategia debiera ser lo suficientemente amplia como para garantizar el éxito de la misma, no fiando su suerte a su mera promulgación. Por ello, en una formulación cercana a la empleada por la OCDE en sus denominados «marcos de integridad», una reforma viable debe considerar al menos tres aspectos: a) la *gobernanza* del sistema, implicando a sus actores; b) la necesidad de descender a aspectos relacionados con los *procesos* de gestión de los profesionales (cómo se reclutan, como se desarrollan, retribuyen, y cómo se negocian sus condiciones de empleo), y, finalmente, c) las *estructuras* de gestión, esto es, los órganos de gobierno de nuestro EPL. Los cimientos políticos resultan imprescindibles. En esta línea, Villoria (2007: 117) ha destacado el papel jugado por los denominados «Pactos por la integridad y el mérito» a la hora de garantizar el éxito de la reforma. En una situación como la actual, la conveniencia de un acuerdo de esta naturaleza resulta insoslayable. No solamente referido a la integridad, sino que, considerando temas más amplios de reforma del régimen local y de su eficiencia, contemple las cuestiones referidas a la profesionalización en general. De este pacto debieran formar parte las organizaciones sindicales (en especial CCOO, CSI-F y UGT), algo que pudiera venir facilitado por la concreción del mismo en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Y es que hay que tener presente que, pese al carácter público de las cuestiones relacionadas con la función pública, un *enfoque de gobernanza*, entendiendo por tal un modo de gestión menos jerárquico y cooperativo, realista acerca de las verdaderas capacidades de las entidades locales, resulta una aproximación idónea (Mayntz, 2005; Peters y Pierre, 2005; Iglesias, 2006). Mucho más ante

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

una descentralización territorial como la existente, donde la concurrencia de las comunidades autónomas (CCAA) resulta insoslayable.

En lo que atañe a los *procesos*, una cuestión insoslayable sería simplificar el marco legal, calificado como de imposible manejo en términos de seguridad jurídica por la doctrina administrativista más autorizada. Desde mi punto de vista, no obstante el papel asumido por algunas CCAA, es conveniente cierto activismo legislativo por parte de la AGE. Normativa como la prevista en las leyes (normas básicas de la carrera administrativa, de provisión, de confección de las RPT, de puestos-tipo) es imprescindible. La orientación de la mayoría de gestores, en la práctica, continúa siendo *estatalista*. Tal normativa de desarrollo debiera diferenciar niveles de población (no es igual la problemática de un municipio de menos de 5000 habitantes que la de otro de 20 000 o 50 000). Otro proceso imprescindible es el referido a la negociación colectiva, donde resulta conveniente cierta centralización de la misma. Además de ganar en poder de negociación por la *parte empresarial*, la elevación de su nivel de articulación facilitaría su extensión a municipios en los cuales, por su reducida dimensión, este tipo de normas convencionales suelen ser desconocidas. Al tiempo, es posible que unos contenidos negociales amplios facilitaran la desjudicialización de la gestión de personal, en beneficio de soluciones pacíficas de las controversias[197].

Por lo demás, procesos básicos como la retribución o la creación de plazas no debieran verse modificados. La escala municipal facilita su adaptación a las circunstancias. Sin embargo, el reclutamiento y la selección, o la carrera profesional y la formación, requieren de una innovación profunda. La materialización en ámbitos territoriales mayores (como mínimo provinciales) es condición de posibilidad de su realización. No es aceptable seguir manteniendo la ficción de que la escala local de estos procesos es respetuosa con los principios del mérito y la capacidad. Tampoco cabe confundir *empleo público* (marco institucional) y *gestión de recursos humanos* (técnica de gestión pública), por lo que es conveniente potenciar las capacidades institucionales de los Gobiernos locales. Teniendo en cuenta que nuestro sistema de mérito se basa en un enfoque jurídico que proclama su aplicación «a priori» en todas las organizaciones públicas, no cabe pensar en una suerte de acogimiento

197. En la línea, por ejemplo, del «V Acuerdo sobre solución autónoma de conflictos laborales (sistema extrajudicial)» de 2012, que estimula prácticas de mediación y arbitraje. Hay que destacar que la disposición adicional tercera posibilita tratar los conflictos colectivos surgidos entre la AGE y sus empleados públicos. No obstante, para el mundo local resulta conveniente un acuerdo específico.

voluntario al sistema de mérito como el que protagonizaron las ciudades norteamericanas entre los siglos XIX y XX. Pero ello no es óbice para estimular la adopción de *códigos de buenas prácticas* o incluso alguna certificación por parte de instancias externas que dieran cuenta de unas prácticas de gestión eficaces y eficientes, en términos de mérito y también de flexibilidad. Esta línea de trabajo facilitaría tanto la transparencia y la rendición de cuentas como la comparación (*benchmarking*) entre ciudades, y en general la gestión del conocimiento en materia de recursos humanos, lo que puede estimular la adopción de políticas profesionalizadoras.

Por último, y dentro de su sumariedad, hay que efectuar una referencia a la necesidad de estructuras de gobierno del sistema español de EPL. En primer lugar, las externas a las propias entidades locales. Ya se dio cuenta de la desaparición de organizaciones como el extinto Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), y en general de la desaparición de unidades de la AGE ocupadas del EPL[198]. Si bien el IEAL se encuentra subsumido en cierta medida en el actual Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), resulta conveniente potenciar la orientación municipalista de este Instituto. Además de formación, su rol puede resultar reforzado en la publicación de guías técnicas sobre los distintos procesos o en ámbitos como la información[199]. A este respecto un rol idóneo pueden jugar los denominados «Gobiernos locales intermedios», esto es, diputaciones provinciales y cabildos y consells insulares, de la mano de una innovación propuesta por autores como Jiménez Asensio y Castillo Blanco (2009). Es este un camino no imaginado, al menos hasta fechas recientes[200].

198. No se trata solamente de la «desaparición» de unidades como las subdirecciones generales de función pública local, sino que ámbitos de concertación como la Comisión Nacional de Administración Local (en la actualidad, regulada en su funcionamiento, composición y funciones por el Real Decreto 427/2005, de 15 de abril) han demostrado su insuficiencia.

199. En el seno de la AGE, mediante Real Decreto 868/2010, de 2 de julio, se creó el denominado «Observatorio del Empleo Público», fruto del Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012 (aunque ya se contemplaba en el anterior acuerdo, el conocido como «Declaración para el Diálogo Social en las Administraciones Públicas, de septiembre de 2004). Pese a su carácter de «órgano colegiado» y no de «unidad administrativa», se contemplaban funciones como el análisis y difusión de información en materia de empleo público, y la realización de diagnósticos. Actualmente nada se sabe de este Observatorio, pero la necesidad de acopiar este tipo de datos referidos a la Administración local resulta imprescindible.

200. En reflexiones especializadas como el denominado «Libro Blanco del Gobierno Local» (2005: 79) o el «Libro Verde sobre los Gobiernos locales intermedios en España» (2011: 97) se ha abogado por atribuir este rol a las entidades provinciales e insulares. Una innovación al respecto ha sido la plasmada en el artículo 12.1.g de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), que dispone que la provincia prestará al municipio asistencia técnica en materias tales como «Formación y selección de personal, así

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

Otro plano de actuación es el directivo. Como destaca Jiménez Asensio (2011: 71), en orden a proveer capacidad institucional, una función directiva profesional es un elemento clave. Asegura la disponibilidad de los recursos de conocimiento suficiente para implantar las políticas necesarias para la organización. En esta línea se inscribe una reforma no desarrollada hasta el momento, el artículo 13 del EBEP. Dejando de lado los contornos organizativos y jurídicos de esta figura[201], interesa dejar constancia de que la dirección pública profesional encuentra en el ámbito de la gestión de recursos humanos uno de sus espacios más necesitados de desarrollo[202]. Un directivo público de recursos humanos (DRH) profesionalizado constituiría una figura que contaría con ventajas, como su separación de la política (a la que rendiría cuentas, no obstante, mediante alguna figura parecida a un «contrato de gestión», como por ejemplo un plan estratégico, facilitando su evaluación). El control debiera, por su parte, corresponder a un órgano político colegiado (junta de gobierno local y pleno), evitando al tiempo la politización de las decisiones. Su selección y permanencia, temporal pero independiente de avatares políticos, harían posible por otro lado evitar la desventaja de la asimetría de capacitación e información, tan característica de los «concejales de personal». Ambas líneas de intervención –agencias provinciales de empleo público y función directiva– debieran constituir el núcleo de una estrategia de fortalecimiento institucional viable para el empleo público local en España.

como la elaboración de instrumentos de gestión de personal, planes de carrera profesional y evaluación del desempeño». Esta debiera ser la línea a seguir. Otra posibilidad destacada es la protagonizada por la Diputación de Barcelona y su «Xarxa CORH», una comunidad de conocimiento formada por una red de profesionales relacionada con la gestión municipal de personal. En otro orden de cosas, cabe reseñar la reciente «Declaración de Valencia», hecha en esa ciudad el 18 de abril de 2012 por la Comisión de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares de la FEMP, que justamente, en materia de «recursos humanos y empleo público», postula la asunción de un papel de cooperación para los municipios. Esta propuesta es desarrollada en el documento, emanado de esta Comisión, de fecha 10 de abril de 2012, titulado: «*Fortalecimiento institucional y modernización de las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares y demás Entidades Locales intermedias*» (FEMP, 2012), objetivo hacia el que parece apuntar la reciente reforma local de diciembre de 2013.

201. Un análisis completo de la función directiva desde la perspectiva institucional es la reciente monografía de Jiménez Asensio, Villoria Mendieta y Palomar Olmeda (2009). Es destacable asimismo la labor del grupo de investigación sobre el empleo público patrocinado por el INAP, que ha producido también algunos documentos de relevancia.

202. He tratado de sintetizar los ejes posibles de actuación para potenciar esta figura en «La profesionalización de la dirección de recursos humanos en los Gobiernos locales españoles», *Cuadernos de Derecho Local*, n.º 27, octubre de 2011, Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona.