

PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

José GARCÍA LÓPEZ
Francisco ALVIRA MARTÍN

A escasos cuatro años del final de siglo, la opinión pública española no duda en señalar la escasez de empleo como su principal problema y desconfía de una rápida solución (*). Por otra parte, si se les pide su parecer a los profesionales de la economía para superar ese problema y asegurar un desarrollo firme, pocos de ellos dudarán en apuntar el déficit fiscal como serio obstáculo. Tampoco duda la mayoría en afirmar que la presión fiscal sobre una amplia mayoría de la población española ha alcanzado unos niveles muy elevados y, por tanto, la corrección de ese pernicioso déficit debe venir por una doble vía: una distribución más justa de los impuestos, mediante la lucha contra el fraude, y la contención y buena gestión del gasto público.

Las encuestas fiscales que periódicamente ofrecen distintas instituciones públicas manifiestan una creciente pérdida de confianza en la gestión del gasto público. En qué y cómo se gastan los impuestos es, por tanto, un tema de debate. Por supuesto, la mayoría de los españoles insiste en mantener el Estado de bienestar, y reconoce mejoras en, prácticamente, todos sus programas; de lo que duda es de si los cuantiosos recursos provenientes de un gran esfuerzo fiscal y de un fuerte aumento de la deuda se han aplicado de la mejor manera, o si eran posibles otras políticas de gasto.

Desde esta perspectiva, el proceso de burocratización de la democracia española y su coste para los Presupuestos, es importante.

La presente nota intenta exponer algunos aspectos del empleo público que, sin duda, han influido en la dinámica del gasto público y, de algún modo, condicionarán la capacidad de los gobiernos para equilibrar los presupuestos futuros.

El cuadro n.º 1 muestra el cambio de la población ocupada entre 1978 y 1995, según los datos de la EPA. Un pequeño descenso (1,3 por 100) del número total de ocupados es la primera conclusión. A pesar del aumento de su población activa y del crecimiento económico del país, el sector privado ha sido incapaz de aumentar el número de sus ocupados. Simultáneamente, los efectivos del sector público han crecido un 47,9 por 100.

Desde la perspectiva del empleo, la evolución del empleo público y la del privado, según la EPA, son absolutamente opuestas.

En el año 1977, los ocupados del sector privado eran 10,5 millones, y los del público, 1,4 millones. Dieciocho años más tarde, los primeros bajaban a 9,7 millones, y los ocupados en el sector público ascendían a 2,1 millones. Importa señalar que, con este aumento de los empleados públicos y la escasez del empleo privado, la relación entre unos y otros se ha alterado de forma considerable. En 1977 algo más de ocho trabajadores privados sostenían a un trabajador público. En 1995, esa relación era de cinco y medio trabajadores privados por uno del sector público. De representar poco menos del 12

por 100 de la población ocupada, los asalariados del sector público han pasado a representar casi el 18 por 100 de los ocupados. Se ha producido un rápido cambio de la estructura ocupacional a favor del sector público, que ha respondido a diversas circunstancias:

- Es indudable que, al ampliar la cobertura y mejorar la calidad de muchos programas de gasto público, ha debido aumentar el empleo público. Los servicios de sanidad y educación sirven de ejemplo para constatar la estrecha relación entre mejora de un programa de bienestar social y el correspondiente aumento de su personal.

- La oferta pública de empleo para atenuar la escasez de empleo privado, sobre todo en zonas con débil tejido empresarial, es otro factor importante y poco explicado.

- La creación de una burocracia de nuevo cuño en las comunidades autónomas es otro elemento para impulsar ese crecimiento de empleados públicos. Al trasvase de funciones desde la Administración del Estado a la de las comunidades autónomas, debería haber correspondido una transferencia de funcionarios. Por razones más fáciles de explicar sociológicamente que por motivos económicos, esto no ha sido así. Ni los funcionarios querían pasar a depender de las comunidades autónomas ni los gobiernos autonómicos recibirlos.

En este proceso de crecimiento de empleados públicos, que se extiende de 1978 a 1995, pueden diferenciarse cuatro etapas con distinta intensidad del fenómeno:

1.ª etapa (1978/1985), fuerte caída de la ocupación. De 12.022.000 ocupados en 1979, se pasa a 10.571.000, con pérdida de 1.451.000 ocupados, un 12,1 por 100. Simultáneamente, los asala-

riados del sector público pasan de 1.434.000 a 1.789.000, con un aumento de 355.000 empleados, el 24,75 por 100. La tasa media anual de pérdida de empleo fue 1,73 por 100, mientras el empleo público creció de media anual un 3,54, aproximadamente el doble. En este período, la tasa de variación del PIB fue sólo 1,3 por 100. Un lento crecimiento económico coincidió con una fuerte expansión del empleo público.

2.ª etapa (1986/1991). El empleo se recupera y los ocupados aumentan en 1.788.000 nuevos trabajadores, un 16,5 por 100. Los asalariados del sector público aumentan sus efectivos en 253.000, que representan un 13,3 por 100. La tasa media anual de ganancia de empleo fue importante (3,3 por 100), mientras que la tasa anual de empleo público fue de un 2,66 por 100 inferior al aumento total de ocupación. Entre 1986 y 1991, el PIB aumentó a una tasa media anual del 3,6 por 100. Fuerte recuperación económica que se corresponde con una mejora del empleo privado. El crecimiento del empleo público se ralentiza.

3.ª etapa (1992/1994). El desempleo resurge, y los ocupados pierden 636.000 puestos en tres años, un 5,14 por 100, con una tasa media anual del 1,7. Los empleados públicos bajan 68.000 puestos, un 3,14 por 100, con una tasa del 1,05. El débil crecimiento del PIB (0,6 de tasa media anual) supuso pérdida de ocupación no compensada por el empleo público. No parece desacertado sospechar que el problema del déficit fiscal y la estrategia de limitarlo mediante la reducción del gasto público han influido en la contención del empleo público.

4.ª etapa (1995). Los datos del último año son insuficientes para establecer el inicio de una nueva etapa. No obstante, se observa que la bonanza económi-

ca ha propiciado un aumento de 130.000 nuevos ocupados, de los que 60.000 corresponden al sector público. Desde 1994, la economía española retoma la senda del crecimiento del PIB en torno al 3 por 100. Vuelve a ganarse ocupación, y el empleo público participa con un 46 por 100 de ese aumento. A pesar del «santo temor» al déficit y de aplazar la oferta de empleo en la Administración central, el empleo público sigue ganando participación entre los ocupados españoles.

Ante el peso de los sueldos y salarios sobre el Presupuesto, y la escasa flexibilidad de los empleados públicos para adecuarse a nuevas necesidades sociales o a los cambios de organización del Estado, pocas opciones restan al gobierno. La congelación de los salarios es una de ellas, con todos los problemas que se puedan generar de este tipo de medidas.

La distribución geográfica del personal al servicio de las administraciones públicas es muy desigual, según se observa en el cuadro n.º 2, elaborado con los datos del *Boletín Estadístico* del Registro Central de Personal (datos censales). Si se exceptúa la Comunidad Autónoma de Madrid, en razón a su capitalidad de España, las cuatro comunidades con un índice global de burocratización más alto son: Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha y Murcia. Las cuatro muestran un PIB por habitante inferior al valor medio de España. Las cuatro comunidades con el índice global de burocratización más bajo son: Navarra, País Vasco, Baleares y Cataluña. Al contrario que las anteriores comunidades, disfrutaron de un PIB por habitante superior a la media española (cuadro n.º 3).

No parece aventurado pensar que la dotación total de servicios públicos en las primeras comunidades, las pobres, sea inferior a la

de las segundas y, por tanto, debería serlo su dotación de personal. Factores políticos y sociales son importantes para explicar esa mayor burocratización de las CC.AA. «pobres». Es posible que las fuerzas políticas locales hayan promovido el empleo público para satisfacer la demanda de trabajo en su zona.

Desde el año 1990, los datos censales del Registro Central de Personal permiten analizar el desigual crecimiento del personal del servicio de los distintos tipos de administraciones públicas (ver cuadro n.º 4). Entre 1990 y 1995, el aumento de personal más numeroso corresponde a las entidades que integran la Administración local, seguidas de cerca por las comunidades autónomas. Entre ambas administraciones alcanzan el 70 por 100 del aumento total de personal público. Parece fuera de duda que la transformación constitucional de España, y el trasvase de funciones desde la Administración pública estatal a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales, ha provocado un notable aumento de sus respectivas burocracias; pero el aumento de sus efectivos no ha ido acompañado por una reducción parecida de la Administración estatal. Los efectivos de esta última incluso aumentaron un 7,83 por 100 entre 1990 y 1995. El aumento en 52.137 de los efectivos de las fuerzas de seguridad del Estado, de las fuerzas armadas, de la Administración de Justicia y de universidades, supone el 61 por 100 del crecimiento total del personal de la Administración pública estatal. El aumento de otros grandes colectivos de la Administración estatal, como docentes en centros no universitarios, Correos y Telégrafos, funcionarios de la Administración General del Estado... es pequeño, poco más del 5 por 100, e incluso disminuye el personal de instituciones sanita-

rias, al transferirse sus funcionarios a algunas comunidades autónomas.

También el crecimiento de los efectivos de las administraciones públicas ha sido geográficamente muy desigual entre 1990 y 1995 (cuadro n.º 5). En relación con un aumento medio del 11,8 por 100, las comunidades con mayor tasa de crecimiento de asalariados del sector público han sido (cuadro número 6):

1) *País Vasco*. Los empleados públicos aumentaron un 65,7 por 100 en los últimos cinco años. Su índice de burocratización era, y sigue siendo, relativamente bajo, y el aumento de 29.654 individuos corresponde al personal al servicio de la Comunidad. Esa cifra es muy superior al descenso de 1.481 empleados al servicio del Estado y de la seguridad social. Parece cierto que el aumento del nivel burocrático vasco se ha alcanzado con nuevos empleados; no por traspases de otras administraciones.

2) *Murcia*. Esta comunidad muestra un índice de burocratización alto y un PIB por habitante sensiblemente menor a la media nacional, y el aumento de sus efectivos (31,8 por 100) ha sido muy alto. El personal de las tres administraciones ha aumentado en un 14,5 por 100 los efectivos del Estado y en un 13,2 por 100 los de la Comunidad, y nada menos que en un 128,7 por 100 los de la Administración local.

3) *Castilla-La Mancha*. Su índice de burocratización es elevado, su PIB por habitante bajo y su burocracia ha crecido en 17.461 individuos, un 26,3 por 100. Igual que en el caso de Murcia, es sobresaliente el aumento del per-

sonal de la Administración local. Los efectivos del Estado y de la Comunidad también aumentaron. El mayor nivel de burocratización se alcanza por nuevos empleados públicos.

4) *C. Valenciana*. Su índice de burocratización se sitúa en un escalón medio, y su PIB por habitante es algo superior a la media nacional. Los efectivos de los tres tipos de Administración han aumentado; pero los de la Administración local, con un porcentaje del 51,3 por 100, superan a los otros dos grupos.

5) *Navarra*. Su índice de burocratización es bajo y su PIB por habitante, superior a la media. En el periodo contemplado, los efectivos de la Administración del Estado bajan en 6.661 individuos, más del 69 por 100. Al mismo tiempo, el personal de la Comunidad aumenta en 9.172 individuos, y el local, en 1.185. Se ha producido una transformación en la estructura del empleo público a favor de la burocracia foral.

6) *Galicia*. Esta comunidad ofrece un índice de burocratización bajo, un PIB por habitante inferior a la media nacional y un crecimiento de sus ocupados en el sector público muy superior a la media nacional. Los empleados de la Administración del Estado descienden en 13.868, frente a un aumento de 24.886 de la Xunta y 7.028 de la Administración local.

7) *Andalucía*. Su índice de burocratización es alto y su PIB por habitante, relativamente bajo. Los efectivos de los tres tipos de administraciones han aumentado; aunque los de la Administración local tengan la mayor tasa de aumento. En 1995, Andalucía es la comunidad con mayor número de

ocupados en las administraciones públicas, superando a Madrid en unos 10.000 individuos.

8) *Extremadura*. Muestra el índice de burocratización más alto y el PIB por habitante relativamente más bajo. El aumento de los empleados públicos se debe a la Administración local, con un 75,4 por 100 de incremento.

Madrid, Asturias, La Rioja y Baleares han mantenido prácticamente los efectivos del año 1990. Aragón y Cantabria han aumentado muy poco, mientras que el crecimiento de Cataluña, Castilla y León, y Canarias se sitúa próximo a la tasa media nacional.

En las ocho comunidades citadas, las razones del fuerte crecimiento de los empleados públicos parecen diferir. En el País Vasco, Navarra y Galicia hay un retroceso de los efectivos de la Administración del Estado que sobradamente se compensan con el aumento del personal de la comunidad y local. En las tres comunidades (ver cuadro n.º 2), la burocracia básicamente es dependiente de sus gobiernos autonómicos. En Castilla-La Mancha, Murcia y Extremadura, sigue siendo muy fuerte la presencia del personal del Estado, relativamente débil la de la Comunidad y, en los últimos cinco años, los efectivos de la Administración local han aumentado mucho. Valencia y Andalucía tienen una distribución similar: débil presencia de la Administración del Estado, amplios efectivos de la Administración comunitaria y creciente Administración local.

NOTA

(*) *Encuesta de los consumidores (ISC)*. Trabajo de campo, noviembre 1996. Un 50 por 100 cree que el paro aumentará en los próximos doce meses.

CUADRO N.º 1

**EVOLUCIÓN DE LA OCUPACIÓN Y DE LOS EFECTIVOS DEL SECTOR PÚBLICO
(1978/1995)**

AÑO	(1) Ocupados (en miles)	(2) Asalariados Sector Público (en miles)	(3) $3 = 2/1 \times 100$	CRECIMIENTO		Tasa de variación interanual PIB
				(4) Ocupados (en miles)	(5) Sector Público (en miles)	
1978	12.022	1.434	11,9	—	—	—
1979	11.766	1.458	12,4	-256	24	0,0
1980	11.376	1.510	13,3	-390	52	1,3
1981	11.172	1.568	14,0	-204	58	-0,2
1982	11.061	1.646	14,9	-111	78	1,6
1983	10.984	1.756	16,0	-77	110	2,2
1984	10.668	1.721	16,1	-316	35	1,5
1985	10.571	1.789	16,9	-97	68	2,6
1986	11.821	1.896	17,5	250	107	3,2
1987	11.355	1.807	15,9	534	-89	2,6
1988	11.773	1.847	15,7	418	40	5,2
1989	12.258	2.000	16,3	485	153	4,8
1990	12.579	2.101	17,7	321	101	3,6
1991	12.609	2.149	17,0	30	48	2,4
1992	12.366	2.128	17,2	-243	-21	0,8
1993	11.838	2.108	17,8	-528	-20	-1,2
1994	11.730	2.061	17,6	-108	-47	2,1
1995	11.860	2.121	17,9	130	60	3,0

Fuente: EPA (INE). En las cifras de asalariados del sector público, se incluyen los de las sociedades estatales.

CUADRO N.º 2

**PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA
(ÍNDICE DE BUROCRATIZACIÓN)**

	<i>PIB hb. España = 100</i>	<i>Total</i>	<i>Ad. G. del E.</i>	<i>CC.AA.</i>	<i>Local</i>	<i>Universidades</i>
Ceuta y Melilla	90,7	26,20	17,84	—	8,10	0,31
Extremadura	68,8	21,01	11,17	2,67	6,56	0,51
Madrid	127,9	19,50	12,41	1,70	4,10	1,28
Andalucía.....	71,6	18,48	2,37	10,68	4,62	0,81
Castilla-La Mancha	82,3	17,93	9,62	2,10	5,87	0,34
Murcia	81,3	16,60	9,50	1,93	4,40	0,77
Castilla y León	90,1	16,24	9,78	2,31	3,21	0,92
Canarias	103,9	16,02	1,86	8,96	4,37	0,83
Asturias	87,4	15,31	9,41	1,61	3,48	0,81
<i>Media.....</i>	<i>100,0</i>	<i>14,63</i>	<i>5,12</i>	<i>5,24</i>	<i>3,59</i>	<i>0,68</i>
Aragón	108,3	14,10	8,90	1,77	2,51	0,86
Cantabria	91,5	13,99	8,92	1,70	2,49	0,88
La Rioja	109,3	13,50	8,29	2,50	2,26	0,44
C. Valenciana.....	101,1	12,35	1,50	6,69	3,59	0,58
Galicia	83,3	11,67	1,88	6,88	2,39	0,52
Navarra	117,0	11,60	1,26	8,80	1,14	0,40
País Vasco.....	109,4	11,32	1,30	6,60	3,03	0,39
Baleares	157,7	11,05	6,58	1,30	2,84	0,33
Cataluña	122,9	9,05	1,18	4,97	2,60	0,30

Índice de burocratización: Porcentaje de efectivos de las administraciones públicas en relación a la población ocupada; no incluye: fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado; de la Administración de Justicia, de los entes públicos.

CUADRO N.º 3

**PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA
(Distribución por administraciones)**

	<i>Total</i>	<i>Ad. G. del E.</i>	<i>CC.AA.</i>	<i>Local</i>	<i>Universidades</i>
Ceuta y Melilla	100	68,00	—	31,00	1,00
Extremadura	100	53,10	12,70	31,20	2,90
Madrid	100	63,60	8,70	21,10	6,60
Andalucía	100	12,82	57,80	25,00	4,38
Castilla-La Mancha	100	53,65	11,71	32,74	1,90
Murcia	100	57,23	11,62	26,51	4,64
Castilla y León	100	60,22	14,23	19,78	5,67
Canarias.....	100	11,61	55,93	27,28	5,18
Asturias	100	61,46	10,51	22,73	5,29
<i>Media</i>	<i>100</i>	<i>35,10</i>	<i>35,82</i>	<i>24,53</i>	<i>4,64</i>
Aragón	100	63,50	12,60	17,80	6,10
Cantabria	100	63,80	12,15	17,80	6,30
La Rioja	100	61,40	18,50	16,70	3,40
C. Valenciana	100	12,20	54,20	29,00	4,60
Galicia	100	16,10	58,90	20,50	4,50
Navarra	100	10,90	75,90	9,80	3,40
País Vasco	100	11,50	58,30	26,80	3,40
Baleares	100	59,60	11,80	25,70	2,90
Cataluña	100	13,00	54,90	28,80	3,30

Índice de burocratización: Porcentaje de efectivos de las administraciones públicas en relación a la población ocupada; no incluye: fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado; de la Administración de Justicia, de los entes públicos.

CUADRO N.º 4

**PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
(1990/1995)**

	<i>Año 1995</i>	<i>Año 1990</i>	<i>Aumento 1990/95</i>	<i>Porcentaje de aumento</i>
I. <i>Adm. Pública Estatal</i>	916.403	849.827	66.576	7,83
1. A. G. del E. y entes públicos	673.071	640.334	32.737	5,11
2. Fuerzas y cuerpos de la S.E.	122.635	113.423	9.212	8,12
3. Fuerzas armadas	80.460	64.376	16.084	25,00
4. Adm. de Justicia	40.237	31.694	8.543	27,00
II. <i>Adm. de las comunidades autónomas</i>	621.616	525.517	96.099	18,29
III. <i>Entidades que integran las adm. locales</i>	425.881	327.362	98.519	30,10
IV. <i>Universidades</i>	80.460	62.162	18.298	29,44
TOTAL	2.044.824	1.764.868	279.956	15,86

Fuente: Boletín Estadístico del Registro Central de Personal—MAP.

No incorpora el personal de las sociedades mercantiles del sector público.

CUADRO N.º 5

**EFFECTIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA
(1990/1995)**

	PERS. ADM. ESTADO Y S.S.		PERS. ADM. AUTONÓMICA		PERS. ADM. LOCAL		TOTAL	
	1995	1990	1995	1990	1995	1990	1995	1990
Andalucía	54.973	52.870	184.509	158.963	74.593	57.587	319.075	269.420
Aragón	38.420	37.288	7.203	6.750	9.878	9.539	55.501	53.577
Canarias	12.607	22.011	41.953	28.951	20.545	16.218	75.105	67.180
Cantabria	15.507	15.362	2.675	2.857	3.930	2.934	22.112	21.153
Castilla y León	79.139	76.085	17.240	15.167	23.926	20.355	120.804	111.607
Castilla-La Mancha	46.718	42.900	9.811	9.057	27.408	14.519	83.937	66.476
Cataluña	31.460	32.605	104.543	98.187	54.942	44.660	190.945	175.452
Extremadura	30.861	29.351	7.031	7.461	17.222	9.819	55.114	46.631
Galicia	21.533	35.401	61.506	36.620	21.356	14.328	104.395	86.349
Baleares	16.993	17.743	3.215	2.071	7.008	7.345	27.216	27.159
Madrid	217.136	215.735	27.016	26.174	65.199	61.543	309.351	303.452
Murcia	31.120	27.179	5.836	5.154	13.391	5.854	50.347	38.187
Navarra	2.935	9.596	15.389	6.217	1.997	812	20.321	16.625
País Vasco	11.159	12.640	43.621	11.907	19.986	20.565	74.766	45.112
Asturias	30.779	30.842	4.848	6.331	10.508	8.338	46.135	45.511
La Rioja	7.341	7.199	2.123	2.040	1.885	2.004	11.349	11.243
C. Valenciana.....	25.706	24.380	83.097	71.610	44.506	29.412	153.309	125.402
TOTAL	674.886	689.187	621.616	525.517	425.881	325.832	1.719.782	1.540.246

Fuente: Boletín Estadístico del Registro Central de Personal —MAP.

No está incluido el personal de las fuerzas armadas, fuerzas y cuerpos de la seguridad del Estado, de las administraciones de Justicia, de las sociedades estatales.

CUADRO N.º 6

**VARIACIÓN DE EFECTIVOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y TIPO DE ADMINISTRACIÓN
(1990/1995)**

	PERS. ADM. ESTADO Y S.S.	PERS. ADM. AUTÓNOMICA	PERS. ADM. LOCAL	TOTAL
	Porcentaje de incremento	Porcentaje de incremento	Porcentaje de incremento	Porcentaje de incremento
Andalucía	3,98	16,07	38,21	18,43
Aragón	3,03	6,71	3,55	3,59
Canarias	-42,72	44,91	26,68	11,80
Cantabria	0,94	-6,40	33,95	4,53
Castilla y León	4,01	13,67	17,54	8,24
Castilla-La Mancha	8,89	8,32	88,77	26,27
Cataluña	-3,52	6,47	23,02	8,83
Extremadura	5,14	-5,76	75,39	18,19
Galicia	-10,93	67,96	49,05	20,89
Baleares	-4,30	55,23	-4,59	0,21
Madrid	0,65	3,22	5,90	1,94
Murcia	14,50	13,23	128,68	31,84
Navarra	-69,40	147,69	145,94	22,23
País Vasco	-11,72	266,35	-2,82	65,73
Asturias	0,20	-23,42	26,02	1,37
La Rioja	1,97	4,07	-0,95	0,94
C. Valenciana	5,44	16,04	51,32	22,25
TOTAL	-2,07	18,27	30,71	11,80

Fuente: Boletín Estadístico del Registro Central de Personal —MAP.

Resumen

En España se ha producido un importante aumento de la burocracia en los tres niveles de organización del Estado. Este proceso se ha desarrollado: a impulso de la necesidad de más trabajadores públicos para dar mejores servicios a más ciudadanos; por el deseo de las fuerzas políticas locales de crear una administración propia con los menores lazos posibles con la del Estado; la reticencia por parte de los propios funcionarios a perder la mayor movilidad geográfica de la Administración central y su temor a un recorte de sus expectativas profesionales, a causa de la competencia de otros empleados de libre designación de los gobiernos locales; y el deseo de cumplir promesas electorales frente al paro por la vía de la oferta de empleo público.

Palabras clave: funcionarios, burocracia, administraciones públicas.

Abstract

There has been an important increase in bureaucracy at the three levels of organization in Spain. This process has taken place: driven by the need for more public servants to provide better services to more citizens; as an answer to the wish of local political parties to have their own local government as differentiated from the central one as possible; the reticence from the civil servants to lose the greater geographic mobility of the Central Government and their fear to suffer a cut in their professional expectancies, due to the competition from other freely appointed employees in the local governments; and the wish to keep electoral promises regarding unemployment by offering public employment.

Key words: civil servants, bureaucracy, public administrations.

JEL classification: J45, J21.