

VITAL LOBO GARCÍA _Subdirector Xeral de Coordinación Territorial.
Ministerio de Economía e Facenda_[59-64]

O emprego público nas políticas de reforma e modernización desde a transición democrática



Relatorio presentado nas Xornadas
«As Administracións Públicas son Persoas».

Santiago de Compostela, EGAP, 27-28 de novembro do 2008.

É indubidable que no transcurso do xa longo período que se estende desde os inicios da transición política ata os nosos días, a Administración española sufriu distintas transformacións; transformacións derivadas, nuns casos, das propias necesidades de adaptación dos aparatos administrativos ás novas esixencias do Estado de Dereito e do Benestar que iniciaba a súa construción; noutros, pola propia dinámica de desenvolvemento do Estado democrático, como foi o enorme cambio que supuxo para a Administración a posta en marcha do Estado autonómico, en xeral, e en particular para os seus recursos humanos.

Así, se comparamos o ano 1983 co actual atopámonos cunha Administración Estatal que en 1982 dispoñía de 1 357 000 efectivos, mentres que na actualidade presenta 550 136; en sentido oposto, as administracións autonómicas sumaban 107 000 efectivos en 1982 fronte os 1 227 708 actuais; pola súa banda, a Administración Local contaba na devandita data con 232 000 efectivos fronte aos 586 000 actuais.

É dicir, nos últimos 25 anos, e en relación co volume de persoal, a Administración española pasou de ser a maior a ser a máis reducida das administracións territoriais.

A terceira das transformacións que experimentou a Administración española no período analizado —incluíndo o seu emprego público— é a que foi inducida desde os procesos de reforma primeiro e de modernización despois que se viñeron sucedendo ao longo destas datas.

Consonte o programa destas xornadas¹ e o título deste relatorio, é a estes procesos de reforma/modernización aos que me vou referir, moi brevemente respecto ás súas características xerais, máis demoradamente en relación coa función pública.

Neste contexto, e antes que nada, cómpre facer unha breve precisión conceptual acerca dos termos reforma/modernización aplicados á evolución da Administración española.

A diferenciación entre ambos os conceptos non é un feito, ao meu xuízo, que careza de intencionalidade, senón que responde a distintas realidades, tanto cronolóxicas coma finalistas.

Neste sentido, por «reforma» —proceso máis propio da década dos oitenta— veuse entendendo aquelas actuacións e medidas intensas e profundas sobre un determinado ámbito administrativo (organización, persoal, etc.) que resultaba absolutamente necesario abordar e que normalmente se traducían na aprobación dunha norma legal innovadora —rompedora, poderíase dicir— respecto á realidade anterior.

Por «modernización» —concepto máis asociado aos procesos de innovación que tiveron lugar nos anos noventa en determinadas administracións do ámbito da ocde— alúdese máis ben a unha concepción máis integral, gradual, pragmática e sistémica da innovación administrativa, consistente en actuar no tempo sobre unha serie de elementos estratéxicos da organización, cuxa renovación ou modernización se espera que inflúa sobre os restantes, estendendo os seus efectos beneficiosos ao conxunto do aparato administrativo.

No caso da Administración española é posible, aínda a risco de caermos na simplificación, establecer unha cronoloxía destes procesos e identificar, para cada un deles, tanto as materias ou focos de interese sobre os que incidiron como os instrumentos máis característicos que se utilizaron no seu desenvolvemento.

Período	Materias de reforma/ Focos de interese	Instrumento
1977-1983	Organización	Reformas legais
1984	Función Pública	Reformas legais
1990-1995	- Mellora das relacións co cidadán - Revisión integral da organización e dos mecanismos de xestión (orzamentación, servizos comúns, xestión de persoal, directivos, formación, etc.)	- Libro branco - Reformas legais - Experiencias piloto - Accións operativas - Plans de modernización
1997-2004	- Organización - Análise para a mellora dos servizos públicos	- Reformas legais - Libro branco
2004-2006	- Organización - Función Pública - Mellora na prestación de servizos ao cidadán - Administración electrónica	- Reformas legais • Organización • Función pública • Administración electrónica - Desenvolvemento das TIC e revisión dos procedementos e mecanismos de relación cos cidadáns mediante o uso destas.

De acordo coa cronoloxía e cos datos do cadro anterior, estas páxinas vanse referir ao proceso que culminará en 1984 coa aprobación de dúas grandes leis que incidirán profundamente na ordenación e na fisionomía da función pública española: a Lei 30/1984, de medidas para a reforma da función pública, e a Lei 53/1984, de incompatibilidades do persoal ao servizo das administracións públicas, esta última considerada por algún autor como unha necesaria medida de moralización da función pública, pois era evidente a urxencia de disciplinar a dedicación do empregado público, en primeiro lugar ao servizo público; en segundo, a un só posto de traballo.

En calquera caso, o verdadeiro protagonismo deste proceso de reforma asúmeo a Lei de medidas para a reforma da función pública.

A coñecida, desde aquela, como «lei 30» ou «lei de medidas» responde claramente ao concepto de reforma ao que me refería anteriormente. En efecto, tratouse dunha norma que actuaba sobre un só ámbito administrativo —os seus recursos humanos—, que se declarou provisional —«ata tanto o Goberno elaborase e enviase ás Cortes o estatuto Básico da Función Pública»— pero cuxa aprobación era ineludible, xa que, como se indicaba na súa Exposición de Motivos, «a propia obsolescencia de moitas das normas que rexen a Función Pública, ditadas hai preto de vinte anos, obrigan a abordar, sequera parcialmente, a reforma do réxime funcional». Noutras palabras, o obxectivo era reformar e mellorar o modelo burocrático, actuando nalgúns dos seus puntos estratéxicos, sen pretender con iso configurar un novo sistema de función pública.

Cales eran eses elementos obsoletos do réxime de función pública que a Lei 30/84 pretendía corrixir? Sen entrarmos aquí no debate sobre se esta norma foi ou non anticorporativa, o que si é certo é que a regulación entón vixente —derivada da vella Lei articulada de

funcionarios civís do Estado— xerara unha serie de patoloxías propias dun sistema pechado de función pública, excesivamente focalizado nos corpos, sobre todo os denominados grandes corpos, cunha marcada tendencia á «autoxestión» e a patrimonializar áreas de actuación administrativa.

Non hai que esquecer que, aínda que a Constitución de 1978 resolveu a polémica que xurdiu nos primeiros anos da transición acerca de se se debía manter o réxime funcional ou era mellor substituílo por un réxime laboral de emprego público (o art. 103 previu un réxime estatutario), o certo é que existían reticencias cara ao réxime de función pública por parte de determinadas forzas políticas do momento, ás que non eran alleas unha certa hostilidade cara aos corpos de funcionarios, as oposicións, as castes de funcionarios ou «funcionariato», e a arraigada tradición de ocupar espazos de poder político por parte destes, etc. Xa que logo, era necesario reconducir a situación polo menos a un punto de equilibrio.

A través de que disposicións pretendeu a «lei de medidas» esta reorientación da Función Pública?

En primeiro lugar, facendo unha decidida aposta pola unificación da política de Función Pública, establecéndose, por primeira vez, que todo o persoal, independentemente do corpo ou escala de pertenza, pasaría a depender dun só ministerio: o Ministerio de Presidencia.

Paga a pena deterse no alcance desta medida, pois máis alá do «toque de atención» que supoñía para a vella tradición de asociar Corpo e Ministerio (pénsese nos corpos especiais), o que implicaba era o recoñecemento do carácter estratéxico que ten a política de persoal para todo Goberno que pretenda exercer a competencia que lle corresponde de dirixir a Administración, o que esixe situar a devandita política cerca do máximo nivel decisorio, isto é, a Presidencia do Goberno.

Desafortunadamente, esta medida foi efémera; poucos anos despois estas competencias e as relacionadas coa organización administrativa foron trasladadas ao novo Ministerio de Administracións Públicas, perdéndose este elemento de proximidade co máximo nivel político que, aínda que non os garante, si facilita os procesos reformistas, como nos ensinan experiencias doutras administracións do noso contorno que abordaron procesos de reforma.

Hai outra serie de medidas que se establecen na lei que se podían englobar como medidas de racionalización do sistema de corpos. Quizais a que chama máis a atención foi a de unificación e refundición de corpos e escalas, cuxo número facía simplemente inmanexable calquera xestión de persoal razoable; declaráronse a extinguir máis de cen corpos e escalas; soamente en organismos autónomos se integraron case 900 escalas en 34 deles.

Non menos importante foi a medida que veu romper coa presión patrimonialista que exercían os corpos sobre os postos de traballo ou, o que é o mesmo, sobre as áreas de actuación administrativa, herdanza da lei do 64. A partir deste momento, os postos de traballo, agás excepcións decididas polo Goberno, non se poderán adscribir aos corpos, nin estes poderán ter asignadas funcións propias dos órganos administrativos.

Dentro deste bloque de medidas racionalizadoras do sistema de corpos, quero chamar a atención sobre unha practicamente inédita e que, ao meu xuízo, é importantísima: refírome á que se establecía no art. 22 da lei, que posibilitaba o transvasamento entre funcionarios de distintos corpos. Existe un grave déficit na nosa función pública —por tradición, sistema de acceso, tendencia á «ministerialización» dos corpos, etc.— que provoca que se sexa máis funcionario deste ou aquel corpo (e ministerio) que funcionario do Estado. É necesario romper

algúns dos compartimentos estancos que presenta o noso sistema de corpos. Unha medida como a comentada non soluciona por si mesma o problema, pero axudaría a resolvelo, xunto con outras, tales coma a realización de probas selectivas comúns ou a existencia de períodos compartidos de formación.

A lei introduce outras medidas nun intento de configurar unha carreira administrativa: a clasificación de todos os postos en 30 niveis, de maneira que o desempeño durante certo tempo dun determinado posto lle conferise ao funcionario un grao, e o paso dun grao a outro supuxese unha carreira administrativa. Así e todo, este deseño de carreira pronto puxo de manifesto a súa principal carencia, que era o escaso percorrido que esta tiña: enseguida o funcionario, sobre todo en corpos superiores e técnicos, «esgotaba a carreira», chegaba rápido á meta e aí quedaba, sen maiores incentivos ou motivacións para seguir progresando.

A ordenación de postos de traballo foi outra das reformas da Lei 30/84. Xa a lei do 64 introducira a técnica de clasificación de postos, pero realmente o que se conseguiu eran catálogos de postos sen información engadida sobre retribucións, características dos mesmos, etc.

As RPT (Relacións de Postos de Traballo) da lei 30 son sen dúbida manifestamente mellorables, basicamente no que atinxe á definición das funcións que se deben asociar a cada posto e ás capacidades e perfís dos seus ocupantes, pero, polo menos, achegaron unha certa información orgánica e retributiva dos postos na Administración. En calquera caso, conseguir unha auténtica ordenación dos postos de traballo e revisar o modelo retributivo, moi desvirtuado respecto da súa concepción inicial, sobre todo nos conceptos asociados ao rendemento e á produtividade, son retos que deben abordarse canto antes.

En fin, a fisionomía da nosa actual Función Pública foi debuxada, tanto nos seus trazos grosos coma no seu detalle, pola Lei de medidas para a reforma da Función Pública. O seu mérito é que contribuíu a xerar boa parte da cultura administrativa do funcionario actual, e que durou tanto tempo, a pesar de que naceu con carácter provisional.

Agora ten que tomar a remuda o Estatuto Básico, que mantivo moitos dos valores da Lei de medidas, tomou nota do que cómpre corrixir e incorporou elementos —como por exemplo a avaliación do desempeño— que afunden as súas raíces nesta lei e que, de certo, van contribuír ao logro dunha Función Pública profesional e duns funcionarios con cultura de servizo público, plenamente dedicados a mellorar o benestar dos seus concidadáns.

Notas

¹ Relatorio presentado nas Xornadas *As Administracións Públicas son Persoas*. Santiago de Compostela, EGAP, 27-28 de novembro do 2008.