

administración & cidadanía.

Monográfico: emprego público

Joan Prats Catalá (Coordinador)

Sumario_

01 CARLOS BLANCO (Boston University), «*A reforma da Administración Pública e a reforma do Estado en América Latina*».
02 JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ (Universidad de Castilla-La Mancha), «*O estatuto básico do empregado público: balance e perspectivas*».
03 CARLOS GALINDO MEÑO (Vogal Asesor da Dirección Xeral de Función Pública, Ministerio de Administracións Públicas), «*As retribucións*».
04 VITAL LOBO GARCÍA (Subdirector Xeral de Coordinación Territorial. Ministerio de Economía e Facenda), «*O emprego público nas políticas de reforma e modernización desde a transición democrática*».
05 JOAN PRATS I CATALÁ (Director Xeral do Instituto Internacional de Gobernabilidade de Cataluña), «*Servizo civil e gobernabilidade democrática*».
06 MANUEL VILLORIA MENDIETA (Instituto Universitario Ortega y Gasset), «*Cultura e ética do servizo público: o dereito/deber a unha boa administración*».
07 MANUEL ZAFRA VÍCTOR (Ex Director Xeral de Cooperación Local. Profesor de Ciencia Política e da Administración. Director Xeral de Administración Local de Andalucía), «*Autonomía local: un pilar na articulación do Estado das Autonomías*».

Sumario_

01 CARLOS BLANCO (Boston University), «*La reforma de la Administración Pública y la reforma del Estado en América Latina*».
02 JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ (Universidad de Castilla-La Mancha), «*El estatuto básico del empleado público: balance y perspectivas*».
03 CARLOS GALINDO MEÑO (Vocal Asesor de la Dirección General de Función Pública, Ministerio de Administraciones Públicas), «*Las retribuciones*».
04 VITAL LOBO GARCÍA (Subdirector General de Coordinación Territorial. Ministerio de Economía y Hacienda), «*El empleo público en las políticas de reforma y modernización desde la transición democrática*».
05 JOAN PRATS I CATALÁ (Director General del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña), «*Servicio civil y gobernabilidad democrática*».
06 MANUEL VILLORIA MENDIETA (Instituto Universitario Ortega y Gasset), «*Cultura y ética del servicio público: el derecho/deber a una buena administración*».
07 MANUEL ZAFRA VÍCTOR (Ex Director General de Cooperación Local. Profesor de Ciencia Política y de la Administración. Director General de la Administración Local de Andalucía), «*Autonomía local: un pilar en la articulación del Estado de las Autonomías*».

Monográfico_2009_ Revista da Escola Galega de Administración Pública

administración & ciudadanía.

Monográfico_

Consello Editorial

_PRESIDENTE

PABLO FIGUEROA DORREGO.
[Director da Escola Galega de
Administración Pública].

_DIRECTOR

XOSÉ LUÍS BARREIRO RIVAS.
[Universidade de Santiago de Compostela].

_SECRETARIA DE REDACCIÓN

CRISTINA ARES CASTRO-CONDE.
[Universidade de Santiago de Compostela].

_VOGAIS

CELIA SZUSTERMAN.
[Universidade de Westminster - Londres].

RICARDO GARCÍA MIRA.
[Universidade de A Coruña].

ROMAIN PASQUIER.
[Centro de investigacións sobre a acción
política en Europa, CRAPE-CNRS - Rennes].

SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ.
[Universidade de Vigo].

SUSANA RUIZ SEISDEDOS.
[Universidade de Xaén].

XOSÉ CARLOS ARIAS.
[Universidade de Vigo].

MAGDALENA SNIADOCKA-KOTARSKA.
[Universidade de Varsovia, Centro de
Estudios Lationamericanos].

_ *Administración & Cidadanía* publícase cunha periodicidade semestral. Ademais dos dous números anuais, *Administración & Cidadanía* ofrece un número anual de contido monográfico.

_ *Administración & Cidadanía* está dispoñible en formato impreso e electrónico, en lingua galega e castelá.

_ Para maior información sobre a publicación visite o portal web da EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

EDITA:

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)

Rúa de Madrid 2-4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

TRADUCCIÓN E REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

Interlingua Traduccions, S.L.

DESEÑO E MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Gráficas Salnés, S.L.

ISSN:

1887-0287

DEPÓSITO LEGAL:

A revista *Administración & Cidadanía* non se responsabiliza das opinións vertidas nos contidos desta publicación. Estas opinións son responsabilidade exclusiva do seu autor ou os seus autores.

Sumario



_ PRESENTACIÓN	[7]
_ IN MEMORIAM	[9]
_ ARTIGOS	[11-139]
_ Carlos Blanco (Boston University), «A reforma da Administración Pública e a reforma do Estado en América Latina».	[13-25]
_ Josefa Cantero Martínez (Universidad de Castilla-La Mancha), «O estatuto básico do empregado público: balance e perspectivas».	[27-40]
_ Carlos Galindo Meño (Vogal Asesor da Dirección Xeral de Función Pública, Ministerio de Administracións Públicas), «As retribucións».	[41-58]
_ Vital Lobo García (Subdirector Xeral de Coordinación Territorial. Ministerio de Economía e Facenda), «O emprego público nas políticas de reforma e modernización desde a transición democrática».	[59-64]
_ Joan Prats i Catalá (Director Xeral do Instituto Internacional de Gobernabilidade de Cataluña), «Servizo civil e gobernabilidade democrática».	[65-94]
_ Manuel Villoria Mendieta (Instituto Universitario Ortega y Gasset), «Cultura e ética do servizo público: o dereito/deber a unha boa administración».	[95-116]

_ Manuel Zafra Víctor (Ex Director Xeral de Cooperación Local. Profesor de Ciencia Política e da Administración. Director Xeral de Administración Local de Andalucía), «Autonomía local: un piar na articulación do Estado das Autonomías».	[117-139]
_ SUMMARY	[141-142]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[143-144]
_ BOLETINS DE SUSCRIPCIÓN	[145-146]

Nova etapa da revista *Administración & Cidadanía*

Na miña condición de Director da Escola Galega de Administración Pública (EGAP), entidade editora desta revista, comprácame presentar este número monográfico sobre o estatuto do empregado público, que fai o número 3 do volume 3 (2008) de *Administración & Cidadanía*, o primeiro número da revista que ve a luz logo da celebración das eleccións autonómicas do 2009.

No ano 2005, *Administración & Cidadanía* sucedía á *Regap* como Revista da EGAP, baixo a dirección do profesor Bouzas Lorenzo, a quen lle debo agradecer o traballo realizado. O Goberno galego saído das urnas no 2009 decidiu recuperar a *Regap* e tamén manter *Administración & Cidadanía*, ilusionado co reto de convertela nunha revista internacionalizada e de referencia no ámbito español tanto polo seu recoñecemento académico coma pola relevancia das súas contribucións para a mellora da administración pública. Para isto, confíalle a revista ao profesor Xosé Luís Barreiro Rivas, con experiencia acreditada no eido das publicacións e o intercambio científico, a quen lle agradezo que aceptara tomar as rendas deste proxecto.

Este número monográfico fora encargado polo anterior consello editorial, do mesmo xeito que os dous números do volume 4 (2009) e algúns traballos seleccionados para o número 1 do volume 5, primeiro do 2010. Pareceunos axeitado respectar os compromisos adquiridos cos autores pola dirección anterior e ao mesmo tempo non poñer en risco a continuidade da publicación a efectos da súa cualificación científica. Porén, non podemos responsabilizarnos dos atrasos acumulados na saída dos números, nin de ningunha das decisións adoptadas con anterioridade á nosa chegada. A nova dirección da revista actualizou xa as normas para os autores, e a partir de agora só publicará artigos que teñan superado con anterioridade un proceso de avaliación de dobre cego, conforme aos estándares marcados para as revistas científicas de ciencias sociais e xurídicas.

O número 2 do volume 5, segundo do 2010, estase a crear e verá a luz, xa puntualmente, conforme á nova política editorial de *Administración & Cidadanía*.

Pablo Figueroa Dorrego
Director da Escola Galega de Administración Pública

Joan Prats i Català, politólogo e político, *In Memoriam*

Logo de completar un dos tramos do Camiño de Santiago, o pasado mes de abril do 2010, finaba en Burgos o Catedrático de Dereito Administrativo Joan Prats i Català (Benicolet, 1942 – Burgos, 2010), a quen os anteriores responsables da revista *Administración & Cidadanía* lle encargaran a coordinación deste número monográfico adicado ao estatuto do empregado público. O Prof. Prats é autor, ademais, dun dos artigos que agora publicamos: «Servizo civil e gobernabilidade democrática».

Gobernabilidade e gobernanza son nocións que a academia española asocia co labor investigador e de difusión do profesor Prats, quen tamén adicou moitas horas de traballo ao estudo do republicanismo cívico, das que nacería, no 2007, publicada polo Ministerio de Administracións Públicas, a monografía *A los principios republicanos. Gobernanza y desarrollo desde el republicanismo cívico*, de recomendable lectura.

Na persoa de Joan Prats despedimos a un valenciano carismático, ao director do Instituto Internacional de Gobernabilidade de Cataluña e dos estudos de Dereito e Ciencias Políticas da UOC, ao acreditado asesor dos procesos de reforma institucional e modernización administrativa en países latinoamericanos como Bolivia, Paraguai, O Salvador ou Nicaragua, ao docente exemplar, e tamén ao político. Joan Prats, militante do PSC, partido que contribuíu a fundar, foi deputado no Parlament de Catalunya na primeira lexislatura, senador en representación da Comunidade Autónoma e presidente do Instituto de Administración Pública con Felipe González no Goberno de España.

O Prof. Prats i Català finalizou a súa particular peregrinación neste segundo ano xacobeo do século XXI, deixando tras de si unha sólida traxectoria de político comprometido e académico brillante, e unha testemuña de complementariedade entre o estudo e a práctica da política con vocación de servizo público. Descanse en paz.

Pablo Figueroa Dorrego
Director da Escola Galega de Administración Pública



Artigos

A reforma da Administración Pública e a Reforma do Estado en América Latina



& *Resumo/Abstract: Na década de 1990 e do 2000 volve estar presente a formulación sobre a reforma da Administración Pública en América Latina. Con todo, cando se consideran os deseños de reforma da burocracia pública en forma abstracta, desposuídos de historicidade concreta, cáese nunha visión tecnolóxica da transformación requirida. As aproximacións contemporáneas insisten na relación da AP cun tipo de Estado, en condicións históricas específicas; deste xeito recupérase o contexto dentro do cal as AP concretas funcionaron con maior ou menor eficacia. Cando as propostas de reforma non atenden a esa historicidade e se confinan as súas fallas a déficits metodolóxicos ou tecnolóxicos, atópanse incapacitadas para asumiren os problemas que aspiran a resolver. A economía política da reforma é unha insubstituíble guía para acometela.&*

& **Palabras clave:** América latina, reforma administrativa, reforma do Estado

1. INTRODUCCIÓN

En América Latina, a forma máis idónea de concibir a reforma da Administración Pública é asumila dentro do proxecto de reforma do Estado. Ante as demandas que percorren a rexión, dirixidas cara ao logro de maior democracia e eficiencia, o que implica maior participación, mellor representación e máis eficiencia na prestación dos servizos públicos, a reforma da Administración Pública debe estar encadrada dentro das necesarias transformacións do Estado. En cada época houbo unha correlación entre a natureza do Estado e o tipo de administración coa cal este funciona; cos desafíos políticos, económicos e sociais do novo século, faise necesario volver ao sentido da reforma administrativa e aos requisitos institucionais que debe ter.

A reforma da Administración Pública é unha vella aspiración en América Latina (Bresser 2004: 172). Na década dos anos 30, a raíz do impacto da crise económica mundial que obrigou a un cambio de modelo de crecemento, o tema colocouse no debate como parte dos necesarios reaxustes que o novo papel do Estado requiría. Tamén foi unha demanda no marco da segunda vaga democratizadora dos anos 40 e da última vaga autoritaria dos anos 70 e 80. Máis adiante, cos programas de axuste económico, houbo propostas similares. Non todas tiveron o mesmo sentido nin idéntica profundidade, pero revelaron unha permanente preocupación na rexión e nos organismos multilaterais de asistencia financeira, os cales viron a situación da burocracia pública como unha das pexas ao desenvolvemento sustentable. Nesta perspectiva, a Administración Pública sempre aparece como o obxecto dunha demanda necesaria pero, ao mesmo tempo, diferida.

Na procura de explicacións sobre a orixe dos problemas de América Latina, moitas veces insistiuse no tipo de políticas adoptadas. Trataríase, neste caso, de políticas inconvenientes, decididas polos funcionarios a cargo, que optarían por opcións inadecuadas ou equivocadas. Noutras ocasións, os fracasos atribúense á incapacidade da burocracia de desenvolver con éxito políticas que se supoñen correctas. Os sectores que están na oposición aos gobernos adoitan insistir en que o problema son as políticas equivocadas postas en execución, quer polos seus obxectivos, quer polos seus ritmos. Para os gobernos e os partidos que os apoian, os problemas con frecuencia non se atribúen ás decisións tomadas, senón á incapacidade das Administracións Públicas para levalas a cabo; trataríase dun problema de execución antes que de deseño.

Os mencionados son enfoques que se alternan e ás veces solapan, cos cales se adoita ocultar as restricións institucionais que os subxacen e que se refiren á propia natureza do Estado que concibe e executa as políticas.

Na década dos 90 e a primeiros do século XXI volve estar presente a proposta sobre a reforma da Administración Pública en América Latina. Con todo, cando se consideran os deseños de reforma da burocracia pública en forma abstracta, desposuídos de historicidade concreta, cáese nunha visión tecnolóxica da transformación requirida. As aproximacións contemporáneas insisten na relación da AP cun tipo de Estado, en condicións históricas específicas; desta forma recupérase o contexto dentro do cal as AP concretas funcionaron con maior ou menor eficacia. Cando as propostas de reforma non atenden a esa historicidade e se asignan as súas fallas a déficits metodolóxicos ou tecnolóxicos, atópanse incapacitadas para asumir os problemas que aspiran a resolver. A economía política da reforma é unha insubstituíble guía para acometela (Heredia, 2002).

2. O ESTADO REDISTRIBUIDOR

No marco do modelo de industrialización por substitución de importacións, co Estado como actor central, a AP mostrouse moi eficiente para o cumprimento dos fins do Estado populista. A estrutura redistributiva foi axeitada e os mecanismos para promover a educación, a saúde pública, as obras de infraestrutura e vivenda foron produtivos, nos termos que definían ese Estado. Tal característica non impediu, senón que foi funcional ás estratexias de captura por parte dos intereses corporativos e, en primeiro e privilexiado lugar, dos partidos políticos máis importantes.

Estes convertéronse na fonte de provisión dos cadros administrativos e, sobre todo, no instrumento social máis importante para a fiscalización e o control. A *accountability* era exercida polos partidos, constituídos en fonte interesada pero concreta de supervisión da redistribución da renda e do funcionamento do clientelismo político. Logrouse por un certo período unha AP exitosa no contexto do Estado populista redistribuidor e clientelar. A lexitimidade da que gozaron os grandes partidos latinoamericanos de masas atopa unha das súas bases no éxito da xestión pública á cal contribuíron.

O lado escuro desta experiencia é a colonización da AP e do Estado polos partidos, o que impediu un firme desenvolvemento das institucións propias da democracia. Non obstante, os partidos convertéronse na fonte fundamental de procesamento das demandas sociais, nas súas canles privilexiadas e nun mecanismo de adestramento e provisión de cadros administrativos. Volvéronse os articuladores do núcleo de poder político, económico e financeiro que controlaba ao Estado, mediante os mecanismos populistas que lle proporcionaban lexitimidade social abonda. De igual modo, garantiron suficiente apoio dos grupos corporativos de poder a cambio de financiamento. O encarecemento dos custos de funcionamento e das campañas electorais, así como a perda de identidade programática e ideolóxica dos partidos, fixo que o labor de financiamento se personalizase en exceso; a obtención de recursos para a organización política como institución foi substituída con certa asiduidade pola súa obtención para o financiamento de fraccións e candidatos dentro dos partidos.

A crise do modelo foi tamén a dos partidos que eran elementos constitutivos daquel. A débeda externa, a inflación, o crecemento da pobreza e o da inequidade fixeron colapsar o modelo populista e produciron unha crecente fragmentación das organizacións políticas. Esta descomposición traducíuse nun renacemento do personalismo, dos grupos internos e dos partidos como federacións de micropartidos, incapaces de cumprir as funcións institucionais como provedores de cadros para a AP, como factores de fiscalización e control sobre os gobernos e negociadores cos demais axentes corporativos. O resultado foi un incremento do «partidismo salvaxe», é dicir, partidos desideoloxizados, sen sentido programático, e dirixidos na súa participación electoral. Unha das expresións máis directas desta dinámica foi a do incremento da corrupción e a súa percepción como grave problema por parte da opinión pública.

3. O AXUSTE NEOLIBERAL

A crise da industrialización por substitución de importacións e do modelo populista requiriu un novo tipo de AP. Tratábase de xerenciar un cambio dos roles do Estado para facelo capaz de cumprir cos obxectivos impostos por un severo axuste económico. Ese foi un cambio menos esóxeno do que se supón, porque as elites militares e civís, segundo os casos, asumiron a súa necesidade. No caso dos gobernos militares que o iniciaron, apelaron

á represión e ao desmantelamento das organizacións dos traballadores; no caso dos gobernos civís dos 80 e, sobre todo dos 90, no marco da redemocratización de América Latina, fíxose a través dunha severa redución do déficit fiscal, renegociación da débeda, privatización, reformas comerciais e fiscais. De maneira constante, os gobernos sempre intentaron políticas sociais focalizadas para atender os sectores máis vulnerables, os da pobreza tradicional acentuada pola crise e os subseguintes axustes, e tamén a nova pobreza resultante da crise da década perdida.

Ese período das dúas últimas décadas do século XX en América Latina estivo dominado polos axustes neoliberais. Con todo, debe anotarse que non todos hospedaron a mesma radicalidade e que, en rigor, algúns non foron tan neoliberais como se cre, porque supuxeron unha expansión do Estado; porén, son coñecidos por iso.

Para a aplicación das políticas de axuste cumpriu un tipo diferente de Estado e de políticas públicas. O obxectivo central foi «despolitizar» as políticas e, por conseguinte, colocar no seu deseño e execución xerentes públicos menos susceptibles ás presións de carácter político, para que as súas decisións puidesen ter o máximo de racionalidade técnico-económica posible.

Foi unha etapa na que o modelo da AP debía ter características xerenciais «privadas». Deste xeito aspirábase a protexer aos funcionarios públicos mediante o illamento das presións clientelares que proviñan dos partidos políticos, dos grupos de interese e dos tradicionais mecanismos corporativos. Os políticos e os tecnócratas debían estar separados, cada un no seu campo, para que puidese avanzar a recuperación da economía. Ao subtraerse a política das decisións económicas, a función política na economía pasárona a exercer case en exclusividade os altos funcionarios das finanzas públicas, coa exclusión dos demais ministros e altos cargos e coa excepción dos presidentes da República; do mesmo xeito, compartiron ese labor de control, fiscalización e supervisión os *think-tank* privados e, moi especialmente, os organismos de financiamento multilateral. O FMI e o Banco Mundial foron os substitutos dos partidos políticos como axentes de *accountability* sobre o desempeño do Estado. En especial, a fiscalización e o control dos organismos multilaterais concentráronse nas «illas» destinadas a deseñar e executar as políticas económicas.

A fragmentación do Estado e da sociedade expresouse tamén na AP. O sector vinculado ás finanzas públicas recibiu un tratamento especial, recoñecemento e financiamento para a súa profesionalización acelerada. Foi o momento de gloria dos economistas, especialmente dos graduados nas escolas de negocios dos máis recoñecidos centros educativos internacionais, sobre todo de EE UU. Igualmente, recibiu atención o grupo de xerentes ocupado da área social da AP, pero subordinada e dependente das esferas económica e financeira dos gobernos. Este sector era relevante para atender os programas dirixidos aos sectores máis vulnerables da sociedade; non obstante, abandonouse a política redistributiva tradicional, dirixida a todos os sectores medios e populares, en función da focalización nalgunhas áreas nas que a pobreza se concentraba máis. O impacto para a clase media, agora menos atendida, sentiuse nas áreas de educación, saúde, vivenda e infraestrutura.

A AP viviu a experiencia dun ámbito moi atendido en termos da súa profesionalización nos sectores económico-financeiros; outro, tamén atendido pero subordinado ao primeiro, no campo dos programas sociais; e ao final «o resto» da AP. Foi un período de xerentes públicos «de primeira», xerentes públicos «de segunda» e uns cantos máis «de terceira».

Debe notarse que o Estado se desentendeu dos cidadáns en xeral para ocuparse dos cidadáns máis necesitados en particular; esta dinámica fixo que o concepto de cidadáns fose

substituído polo de «pobres» e a AP tendeu a converterse nunha estrutura desentendida dos cidadáns en xeral, incluídos os pobres. A solidariedade pasou a ser extremadamente limitada (Ramió, 2001: 89) e foron destruídas ou avariadas as redes sociais das cales o Estado se convertera en centro e promotor durante o período de máis intensa redistribución da renda.

Na Administración Pública o concepto dominante foi o da profesionalización da xerencia, basicamente nun sentido tecnocrático, separada do mundo da política para que esta non trastornase a toma de decisións de carácter técnico. O suposto era que se podía atender mellor os fins do Estado sen perturbación política.

Aínda que hoxe esas afirmacións poidan parecer extremas, o certo é que o sentido da política que se quería apartar era de signo clientelar, orientado polos intereses partidistas e corporativos en xeral. A renuncia a un determinado tipo específico de intervención política levouse ao límite de procurar eliminar todo tipo de intervención política; como tal obxectivo é imposible, a área económico-financeira converteuse no centro privilexiado do manexo dos sectores máis directamente interesados nos axustes económicos; o cal incluíu non só os especialistas públicos, senón os núcleos corporativos máis conspicuos, nacionais e internacionais.

As concepcións xerencialistas e meritocráticas nese momento articuláronse coa pretensión de apartar as influencias políticas. A subtracción da área económica e financeira do eido da política debilitou aínda máis os partidos, pero non lle engadiu lexitimidade social á xestión de Goberno. Aínda que os programas sociais incluían aos máis vulnerables, excluían importantes franxas da clase media, que no anterior modelo tamén era usufrutuaria da redistribución estatal.

Nos 80 e os 90, coa redemocratización de América Latina, avanzou a organización da sociedade civil. As ONG expresaron as novas condicións políticas e sociais de liberdade democrática e de ampliación dos dereitos políticos; tamén mostraron a insuficiencia dos partidos como instrumentos de representación e se constituíron en novas canles de representación e participación.

Nese período tamén prosperou a descentralización en varios países da rexión, o que permitiu un ámbito máis adecuado para o florecemento das ONG. A descentralización significou unha nova dimensión para a AP ao demandar cadros administrativos máis profesionais nos niveis subnacionais de goberno; o éxito das xestións das novas autoridades resultantes deste proceso concibiuse vinculado directamente á capacidade das AP subnacionais. A capacidade de xestión subnacional converteuse nun asunto político de primeira magnitude.

Nese marco as ONG tiveron un campo máis amplo para o exercicio das súas tarefas de agregación das demandas cidadás, así como de fiscalización e control. En certo sentido, a política atopou novas oportunidades nos niveis descentralizados; nalgúns casos, os vicios do vello clientelismo, tamén.

A insistencia na meritocracia tivo a virtude de xerar «illas de excelencia» territoriais ou sectoriais que mostraban como era posible unha AP eficiente; igualmente, produciu un efecto-demonstración que estimulou unha sa competencia interinstitucional. A contrapartida foi a creación de nichos que, en ocasións, escaparon do control político, se fixeron institucionalmente endogámicos e frecuentemente tiñan unha relación máis directa cos intereses corporativos que asediaban o Estado que cos funcionarios electos pola vontade popular. Os principios de mérito non tiveron en América Latina o mesmo impacto nin se promoveron de xeito uniforme. Brasil, Chile e Costa Rica son os países que máis avanzaron na súa implantación (BID 2006), aínda que o tema está sempre presente como obxectivo e como barreira institucional que cómpre superar.

4. A DERIVA DA ESQUERDA

O resultado mixto das políticas neoliberais xunto á decadencia dos mecanismos de participación e representación, nun ambiente social de gran pobreza e inequidade, produciron o que algúns autores denominan a «vaga rosada» en América Latina. Esta «vaga» salienta os temas sociais, pero non se pode identificar a todos os que a expresan como pertencentes a unha mesma familia política; nin sequera a dúas (os radicais e os moderados), senón que manifestan unha tipoloxía máis ampla (Currais 2007). Nalgúns casos o propósito é lograr unha revolución anticapitalista e antiimperialista, como o expresaron Hugo Chávez, Rafael Correa, Evo Morales e Daniel Ortega, fundamentalmente; outros presidentes propuxéronse destacar os temas da xustiza social sen compartir o proxecto do «socialismo do século XXI». Os que comparten a proposta socialista decidiron usar a maquinaria do Estado en función de tal obxectivo; e quen levou máis lonxe a súa concepción foi Chávez.

O impacto que esa visión radical tivo na AP venezolana foi inmenso e prefigura o que podería ter nas administracións públicas doutros países, de seguirse o mesmo patrón. A necesidade de acumular forzas para derrotar aos que supoñen son os inimigos da revolución que procuran, levou aos dirixentes deste proceso a comprometer toda a estrutura do Estado cos fins políticos do presidente; por tal razón, o que define a calidade do servidor público é o seu compromiso ideolóxico co proceso bolivariano. Non se admite que, no marco da lóxica «amigo-inimigo», quen non sexa partidario dese proceso poida ocupar posicións de relativa importancia na estrutura do Estado, porque sería permitirlle ao «inimigo» que estivese dentro do aparato administrativo destinado a levar a cabo a revolución. Na linguaxe que prevalece na area pública venezolana, desde o punto de vista do Goberno hai que ser «rojo-rojito»¹, porque o contrario sería permitir que os representantes da «oligarquía» ou do antigo sistema saboten os propósitos transformadores do réxime.

Esa visión privilexia o compromiso político e subordina todo outro criterio. Un exemplo da subordinación exprésase na desconfianza de Chávez sobre as estatísticas en Venezuela, pola cal é necesario un tipo diferente de instrumentos e experticias. O domingo 3 de abril do 2005 afirmou: «No tengo dudas de que los instrumentos que están usando (en el INE²) para medir la realidad no son los indicados... están midiendo nuestra realidad como si este fuese un país neoliberal, un país capitalista donde no estuviese ocurriendo ninguna revolución».³

Esta visión promove un tipo de funcionario público moi politizado, identificado co Goberno, con experticias subordinadas aos requirimentos políticos e con fidelidade a un proxecto societario, o cal constitúe a súa principal cualificación para participar dentro da AP. O labor de *accountability* está nas mans das autoridades políticas que representan a ideoloxía revolucionaria; neste contexto non é aceptable que ningunha organización nacional ou internacional, estatal ou privada, poida exercer ningún labor de fiscalización ou control a menos que estea identificada co proxecto político. A crítica proveniente de esferas políticas ou ideolóxicas diferentes adoita ser tida como expresión da acción do «inimigo» do proceso.

A maior parte dos gobernos desta vaga de esquerda non participan desta visión, só os máis radicais parecen facelo e, sen dúbida, o venezolano; o que aquí se apunta é á existencia dun modelo de AP que non ten relación co modelo burocrático, nin co modelo xerencial, nin tampouco coa Nova Xerencia Pública (NXP)⁴.

Unha visión alternativa é a encarnada pola NXP, na cal o elemento distintivo xunto ao profesionalismo e o seu carácter meritocrático é o papel que se lles asigna aos cidadáns como

factor esencial para o exercicio do control sobre a burocracia pública. Este control é o que pode permitir unha mellor interrelación entre os sectores que distingue Bresser: estatal, privado, público-non estatal e corporativo, (Bresser, 2004; Bresser, Cunill, 1998: 27), que é esencial para o adecuado funcionamento dunha AP democrática e eficiente. Na NXP, como é obvio, a xerencia pública segue a ser unha peza angular, pero con especificidades que a distinguen da privada (COPRE, 1989) e cuxa confusión xera unha recaída na noción tecnocrática.

A NXP ofrécese como resposta democrática aos desafíos que presentan as sociedades latinoamericanas contemporáneas. Tenta ser unha oferta de calidade no campo da AP e, ao mesmo tempo, require estar dotada de contidos profundamente democráticos que contribúan a resolver a crise de representación, a falta de canles de participación e a necesidade de políticas integrais que atendan os problemas da pobreza e a inequidade. Outramente convértese en variante das propostas tecnocráticas coñecidas.

Esta parece ser a oferta máis avanzada e integral; así e todo, ten o seu punto de debilidade esencial en que non sempre aborda a participación social. Para que sexa a proposta que recolla as demandas democráticas de América Latina, debe establecer un rol activo dos cidadáns, de maneira que estes poidan exercer o seu papel de fiscalización e control sobre a AP. Postular a necesidade da participación non está garantido de antemán; nin sequera se existen as canles para materializala. Hai esixencias institucionais, políticas, culturais, que son indispensables e que non se resolven dentro da AP, senón noutros ámbitos políticos e institucionais.

5. A ADMINISTRACIÓN DO PODER

As dificultades históricas da reforma da AP esbozadas na sección anterior obrigan a insistir na historicidade da reforma. Adicionalmente, non só hai unha dimensión histórica que explica as posibilidades, limitacións e perfís dos esforzos reformadores, senón tamén unha dimensión teórica que convén explorar.

A AP é a forma concreta de exercicio do poder político do Estado sobre a sociedade; quer dicir, o modo en que uns sectores exercen o poder sobre outros a través das institucións do Estado, o que asume a forma do «interese xeral». A AP é o sistema ideado para concibir, decidir, executar e avaliar as políticas públicas, e, como resultado, establece unha interrelación permanente do Estado cos cidadáns que o financian e aos cales a AP debe servir. Nesta interrelación defínese a natureza da Administración Pública e, xa que logo, só é posible concibi-la, así como a natureza e sentido da súa reforma na tensión entre estes dous polos, entre o Estado e os cidadáns. Non é posible a reforma sen que a acompañe unha concepción explícita ou implícita do cidadán que a explica e ao cal se lle debe.

A AP constitúe unha inevitable cesión de poder da sociedade ao Estado para que xestione a *res publica*, o que lle permite cobrar impostos, regular a actividade social e darlle forma específica ao exercicio de dereitos e obrigas. Para que este proceso poida producirse, nunha democracia os administradores públicos deben ser electos de forma transparente, libre e limpa, ou deben ser designados por aqueles que foron electos desta forma, no exercicio das súas potestades legais. Estes administradores expresan o sistema institucional que axudan a constituír. A súa orientación pode ser cara a dentro da máquina burocrática ou cara a fóra cando se refiren aos factores corporativos, partidistas ou cidadáns que controlan a súa actividade; ou a unha combinación de ambos os dous arranxos. Como adoita acontecer, os administradores públicos, aínda concibidos como actores racionais activos defensores dos seus intereses, están condicionados institucionalmente nos seus graos de liberdade e aínda máis

limitados se hai un exercicio activo de control social, polo cal as destrezas requiridas para actuaren como bisagras entre o Estado e a sociedade se fan máis esixentes.

O administrador público atópase colocado no vértice dunha tensión na que se xoga día a día o poder; é un administrador inmediato do poder. Neste sentido, o seu papel non pode ser máis que político.

6. A REFORMA ADMINISTRATIVA E A REFORMA DO ESTADO

Se se propón que a AP se oriente cara ao cidadán, no marco da creación dunha democracia de cidadáns (PNUD 2004), a reforma da AP debe ser parte da reforma do Estado e, máis precisamente, da relación entre o Estado e a sociedade civil. A reforma da AP, illada, conduce inexorablemente a un cambio tradicional burocrático; só ten sentido democratizador na medida en que estea enmarcada na reforma do Estado.

A reforma do Estado foi un programa que floreceu en América Latina e o Caribe a finais da década dos 80 e sobre todo na dos 90. En certa forma foi un propósito, ás veces alternativo e ás veces complementario, das reformas económicas dominantes daquela. Era alternativo no sentido de que sostiña que non era posible unha transformación económica só con cambios nas políticas macroeconómicas e con limitados arranxos institucionais para facelas viables; afirmábase que os trastornos que se procuraba emendar non só eran atribuíbles a determinadas políticas, senón ao sistema institucional no cal se asentaban; era este o que cumpría transformar. Tamén podía ser asumido como unha concepción complementaria na medida en que afirmaba que o cambio no eido económico implicaba, de modo inevitable, outras transformacións en cadea, destinadas a diversas esferas do Estado. Despois que se apreciou o alcance e as limitacións das reformas de primeira xeración dos anos 80, ligadas á crise económica, o tema institucional fíxose presente. Alí principiou a abrirse paso unha visión máis complexa que cristalizou no que se coñeceu na maior parte de América Latina como a reforma do Estado. Nalgúns casos esta idea traballouse como un cambio constitucional ou legal; noutras ocasións reflotouse a concepción tradicional da reforma administrativa en canto a métodos, procedementos e sistemas. Aínda así, houbo un proxecto máis comprensivo que tivo resultados parciais, pero que foi arrasado polas sucesivas vagas de crises; mais, sobre todo, pola ausencia de liderados intelectuais e políticos audaces e aptos para desenvolvelo⁵.

A reforma do Estado significa un proceso de redistribución do poder social no cal uns actores emerxen, outros desaparecen, e novas relacións se instalan dentro do Estado, dentro da sociedade e nas relacións entre ambos os polos. É, daquela, un proceso político que convoca forzas, mobilizacións e resistencias⁶. O sentido que asumiu esta concepción foi o de promover un Estado máis democrático e máis eficiente, polo cal se facía necesario transformar as ramas do poder público nacional, e, asemade, avanzar na descentralización e promover a organización da sociedade civil; a orientación esencial era, como se dixo, darlle un pulo á democratización mediante un Estado máis eficiente, capaz de afrontar os desafíos da pobreza, a inxustiza e a inequidade; todo o cal require unha AP capaz de expresar eses valores e de cumprir eses obxectivos, sometida a unha interlocución orgánica, permanente e aberta coa sociedade civil.

O Estado dos cidadáns require un conxunto de transformacións básicas. Entre as fundamentais, destacan as seguintes:

1. Reforma dos partidos políticos. Os partidos adquiriron trazos centralistas, autoritarios e burocráticos, os cales lles permitiron cumprir as súas funcións no marco do vello Estado.

A súa decadencia obrígaos a democratizarse, aínda que estes cambios non impliquen que volvan ser os poderosos instrumentos de agregación de intereses e representación que foron. Nunha sociedade fragmentada é posible que o antigo rol dos partidos teña que ser compartido con ONG e movementos sociais de imprecisos límites. Aínda que o futuro depare partidos máis modestos, o proceso de formación dos cadros políticos pode ser un potente xerme de futuros servidores públicos, moito máis capacitados e con comprensión das restricións e posibilidades políticas para a xestión pública.

2. Cambios nos sistemas electorais. Os países van e veñen cunha diversidade de sistemas electorais que oscilan entre os diversos esquemas, un maioritario, outro que privilexia a representación proporcional, e algunhas das múltiples combinacións posibles entre os anteriores. Todos teñen custos e beneficios; o máis adecuado depende do momento histórico e da súa capacidade de contribuír a un mellor balance entre participación e representación. A procura de maior identificación entre elector e elixido parece ser a tendencia dominante nesta época.
3. A transformación do poder xudicial. Este é un tema suscitado e interminablemente demorado porque é o instrumento básico para promover o cumprimento da lei, para facer a xustiza máis expedita e para someter á súa xurisdición aos representantes do Estado e dos poderosos intereses corporativos, con frecuencia amparados nun certo nivel de impiedade institucional.
4. A transformación do poder lexislativo para lograr a súa conversión en instrumento real de representación, de eficacia e modernización lexislativa, así como de fiscalización e control sobre a Administración Pública; en especial, sobre os seus máis altos niveis.
5. A descentralización como centro articulador da reforma entre o Estado e a sociedade civil. Esta reforma require ampliar a base do Estado para promover un contacto máis amplo e variado deste coa sociedade civil; aínda que esta reforma poida ter efectos diversos e mesmo contraditorios en diversos ámbitos⁷, sen dúbida coloca aos cidadáns nunha proximidade co Estado que permite articular mellor as demandas, promover o diálogo e asegurar mínimos mecanismos de control cidadán.
6. Desenvolvemento das organizacións da sociedade civil. A cidadanía organizada é a que pode ser capaz de exercer funcións de control e fiscalización sobre a AP e sobre o Estado en xeral. A promoción deste sector e a creación de redes sociais de alta complexidade, cun tecido que alcance ao Estado de diversas maneiras, é un camiño axeitado para cambiar as relacións de poder na sociedade. Todas as reformas anteriores están ao servizo desta redistribución de poder destinada a colocar o Estado baixo control cidadán.

O sentido destas transformacións é o de crear un sistema de relacións entre o Estado e a sociedade civil que xere ou fortaleza o tecido que os vincula, para que o Estado, malia a súa dinámica cara á autonomía, estea sometido á presión, control, crítica e esixencia, dos cidadáns. Neste marco a transformación da AP é indispensable, guiada por criterios estratéxicos como os que se presentan a continuación:

1. Reforma da presidencia da República. Neste terreo non se avanzou na rexión. A xefatura do Estado é o lugar no que se concentra toda a mitoloxía e a práctica do caudillismo do século XIX latinoamericano. Tense ao presidente por unha especie de maxistrado todopoderoso, depositario imaxinario e simbólico dos poderes do caudillo, o cal fortalece un sistema institucional fortemente presidencialista. A reforma da AP debe ter como ingrediente insubstituíble a transformación da oficina presidencial, e isto

- implica desenvolver os sistemas de información, a asesoría estratéxica e o proceso de formación das políticas públicas. O presidente non pode ser —polo menos, non pode ser só— o líder inspirado e inspirador, senón a cabeza dun dispositivo político-intelectual con aptitudes para asumir a complexidade adicional que supoñen a globalización, a descentralización, a fragmentación cidadá e unha máis ampla cultura democrática da sociedade que reclama maior participación.
2. Reforma da estrutura do Poder Executivo. Non hai unha concepción xeral sobre o número e características dos ministerios e das oficinas de maior rango dentro da AP. Non obstante, cada época histórica, en función dos obxectivos propostos, debería influír para definir as oficinas de especial relevancia. Por exemplo, ministerios que atendan aos temas sociais, de xénero, ligados ao desenvolvemento sustentable e á ecoloxía, á cultura, ás poboacións indíxenas, mostran os perfís que unha AP flexible debería ser capaz de exhibir.
 3. Reforma no proceso de formación das políticas públicas. A AP é tributaria da fragmentación do coñecemento científico e da súa especialización, o cal se revela nas diversas áreas das que se ocupa (política, económica, social, administrativa, cultural, etc.). Esta parcelación ten o seu impacto na organización das tarefas executivas e administrativas, porque non só designan áreas senón que as separan. Esta segmentación preséntase como meramente operativa, aínda que na realidade crea un terreo para que o económico-financeiro estea separado do social e, máis aínda, o domine. Este intersticio estrutural é o que impide que as políticas económicas e sociais sexan elaboradas de xeito coherente e se adoite reproducir —aínda sen procuralo— a visión do «derramo» ao campo social que debería facilitar unha exitosa política económica. Para enfrontar esta «fractura estrutural» no proceso de desenvolvemento das políticas públicas, faise necesario transformar o modo en que se conciben, formulan, executan e avalían. Requiren dotarse de integralidade (COPRE 1988: 227) a través de procesos multidisciplinares que convoquen aos altos dirixentes da AP, a xerencia cualificada e os diversos instrumentos de representación política e social.
 4. A carreira xerencial pública. No marco das reformas enunciadas, a xerencia pública debe merecer especial atención. A literatura sobre o tema insistiu en que a xerencia do Estado non é equivalente á da empresa privada, porque ten restricións e mecanismos de acción diferentes aos desta (Klikberg 1993: 441). O xerente público ten que estar dotado das capacidades e da formación necesarias para cumprir con eficiencia a xestión que a sociedade lle confía, pero un dos aspectos constituíntes dos méritos que o caractericen é o de ser tamén un *xerente político*, apto para avaliar as relacións de poder en xogo para poder intervir estratéxicamente na dirección que a consecución dos obxectivos aconselle.
 5. Impulso aos sistemas de información. A sociedade democrática non pode existir sen prensa libre e sen unha opinión pública robusta; con frecuencia escóitanse queixas sobre o papel que xogan os intereses vinculados aos medios de comunicación e as supostas e reais distorsións que o poder comunicacional introduce. Sen abordar esta discusión agora, o certo é que a forma de contrarrestar distorsións neste campo non é limitar a comunicación, senón exacerbalala; non é uniformalala, senón multiplicala. Unha política de reforma da AP implica e esixe un vasto tecido conxuntivo comunicacional, que propende á xeración de moitos medios descentralizados nos que a sociedade civil

organizada poida ter participación, xunto a políticas destinadas a incrementar de forma masiva o acceso á Internet, coas consecuentes destrezas no campo da informática, a computación e a comunicación.

A exclusión social non é produto da man invisible do mercado, senón de accións administrativas (ou da falta delas) que configuran o día a día da exclusión. A principal exclusión, que acompaña as demais, é a dun Estado que non considera os cidadáns como os seus interlocutores e como os seus mandantes. Desde o momento en que o burócrata trata ao que está do outro lado do portelo como un non-ser, unha persoa carente de dereitos, un non-cidadán, materialízase o principio do apartamento e da exclusión. Por esta razón aquí se insiste en que a reforma da AP se debe inserir na reforma do Estado (Prats, 1998) para que deixe de ser o instrumento inmediato de control sobre os cidadáns e se converta en instrumento *ao servizo* dos cidadáns e, ao cabo, *apropiada polos cidadáns* (Morin 2004).

Como se dixo máis arriba, é unha dinámica mediante a cal o poder se redistribúe de arriba cara a abaixo, do centro cara á periferia, dos grupos que concentran o poder político cara a unha variedade de polos de atracción constituídos pola sociedade organizada.

En América Latina hai buscas en diversos sentidos; emporiso, a pesar do ruído dos últimos anos e de propostas radicais que se escoitan, o Estado segue a ser aproximadamente o mesmo. Os líderes están demasiado ocupados en desenvolver novas políticas, ás veces sen advertir que as estruturas desde as cales as formulan, e moi especialmente a rama executiva do poder público converten os bos desexos e as magníficas iniciativas nas vellas rutinas cuxo esgotamento se oculta nas bonanzas económicas.

Reformar o Estado é a tarefa de América Latina cara adiante; así poderá navegarse a turbulencia que novamente se aveciña.

Notas

¹ O ministro de Enerxía e presidente da estatal Petróleos de Venezuela, PDVSA, asegurou nunha reunión interna con empregados que «A ningún gerente, a ningún funcionario del Ministerio, a nadie de nómina, a nadie de nuestros componentes militares, a nadie de las reservas, a nadie de nadie que esté aquí en la nueva PDVSA le quede pizca de duda de que la nueva PDVSA está con el presidente Chávez. La nueva PDVSA es rojita de arriba abajo». *El Nacional*, Caracas, 3 de novembro do 2006.

² Instituto Nacional de Estadística de Venezuela

³ Citado por Ana Julia Jatar en *El Nacional*, Caracas, 24 de outubro do 2005 .

⁴ Bresser (2004) sostén que non hai diferenzas entre a reforma xerencial da AP e a reforma democrática, sometida a control social ou modelos de rendemento. Neste traballo procurábase conservar esa diferenza (Heredia, 2002) porque permite distinguir dous procesos históricos moi disímiles, o da reforma neoliberal e o da reforma democrática cidadá.

⁵ É conveniente insistir en que a reforma do Estado dentro desta perspectiva non é equivalente á reforma constitucional aínda que, eventualmente e como unha fase, puidese implicala. Nalgunhas ocasións asimilouse o tema da transformación do Estado ao da reforma constitucional porque nalgúns países da rexión así se entendeu.

⁶ Blanca Heredia (2002), no seu excelente traballo sobre a economía política da reforma, enfoca esta reforma da AP como unha dinámica de redistribución do poder entre políticos, burócratas, grupos de interese e cidadáns; é dicir, como un proceso político na súa acepción máis concreta.

⁷ Por exemplo, a reprodución dalgúns vicios do centralismo e certa propensión aos desarranxos fiscais se non hai unha regulación clara.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, David Rockefeller Center for Latin American Studies e Harvard University. 2006. *La Política de las Políticas Públicas, Progreso económico y social en América Latina, INFORME 2006*.
- BRESSER PEREIRA, L. 2004. *Democracy and Public Management Reform*. Nova York: Oxford University Press.
- BRESSER PEREIRA, L. e N. Cunill Grau. 1998. *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*. CLAD, Paidós.
- COPRE. 1989. *La Reforma Administrativa*, Tomo I, Ediciones de la COPRE
- 1988. *La Reforma del Estado, Proyecto de Reforma Integral del Estado*. Caracas.
- CORRALES, J. 2007. *The Backlash against Market Reforms and The Left in Latin America in the 2000s*. Preparado para a súa presentación no Congreso da Asociación de Estudos Latinoamericanos (setembro 5-8, 2007). Montréal, Canadá.
- HEREDIA, B. 2002. *La Economía Política de la Reforma de Sistemas de Administración de Personal Público en América Latina: Un Marco de Análisis*. Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, Tercera Reunión: La Reforma Del Servicio Civil, BID, Washington en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=626932> .
- KLIKSBERG, B. 1993. «La Gerencia Pública: un tema crítico para Venezuela», en C. Blanco (ed.). *Venezuela, del Siglo XX al Siglo XXI: Un proyecto para construirla*. Caracas: COPRE, PNUD, Editorial Nueva Sociedad.
- MORIN, E. 2004. «¿Podemos Reformar la Administración Pública?», en *Reforma y Democracia* n° 30 (outubro 2004) Caracas: CLAD.
- PNUD. 2004. *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (2ª edición). Bos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- PRATS I CATALÀ, J. 1998. «Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista», en *Reforma y Democracia* n° 11 (outubro 1998). Caracas: CLAD.
- RAMIÓ MATA, C. 2001. «Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional», en *Reforma y Democracia* n° 21 (outubro 2001). Caracas: CLAD.
- ROSS SCHNEIDER, B. 2001. «La Política de la Reforma Administrativa: Dilemas Insolubles y Soluciones Improbables», en *Reforma y Democracia* n° 20 (xuño 2001). Caracas: CLAD.

JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ _Universidad de Castilla-La Mancha_[27-40]

O Estatuto Básico do Empregado Público: balance e perspectivas



Contribución ás Xornadas

«As Administracións Públicas Son Persoas. Cara ao Emprego Público do Século XXI».

Santiago de Compostela, 27 e 28 de novembro do 2008.

A día de hoxe resulta certamente complicado realizar un balance do Estatuto Básico do Empregado Público, pois, como é sabido, trátase simplemente da primeira peza do gran puzzle do emprego público. A composición final do puzzle dependerá do desenvolvemento lexislativo que se leve a cabo e, sobre todo, da aplicación que finalmente se acabe realizando do mesmo.

Agora ben, si podemos tentar efectuar unha primeira aproximación ás circunstancias e factores que interviñeron no proceso de xestión do Estatuto Básico para así tratar de prever a súa evolución, o que nos obrigaría a analizar as razóns desta lei, isto é, a intentar contestar a seguinte pregunta: por que no ano 2007 quixo o lexislador regular o Estatuto Básico do Empregado Público; cales foron os seus obxectivos?

A primeira resposta, a máis inmediata, é a relativa ao cumprimento do mandato constitucional. O Estatuto Básico do Empregado Público, aprobado pola Lei 720/07, do 12 de abril, vén dar cumprimento ao mandato establecido no artigo 103.3 do Texto Constitucional que, como é sabido, contén unha remisión ao lexislador para a regulación do estatuto dos funcionarios públicos. Ata agora, e durante practicamente 30 anos, xa contaramos coa correspondente lexislación contida en diversos textos legais coa que indirectamente se lle estaba dando cumprimento a este mandato constitucional (Lei de funcionarios de 1964, Lei 30/84 de medidas para a reforma da Función Pública, Lei 53/84 de incompatibilidades, Lei 9/87 de órganos de representación, determinación das condicións de traballo e participación do persoal ao servizo das administracións, así como outras tantas normas regulamentarias de desenvolvemento). Isto indícanos que, malia o disposto na Exposición de Motivos da lei, esta non debeu ser a única finalidade do Estatuto, pois poderíamos ter aguantado perfectamente outros tantos anos máis con esta mesma regulación.

Coa súa elaboración tampouco se pretendeu exclusivamente simplificar e sistematizar a proluxa lexislación vixente para conseguir maiores doses de seguridade xurídica. Se este fose o único obxectivo sería máis fácil conseguilo a través dunha delegación lexislativa ao Goberno para a elaboración dun texto refundido de normas básicas funcionariais, tal como fixo, por exemplo, o lexislador galego a través do Decreto Lexislativo 1/2008, do 13 de marzo, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei da Función Pública de Galicia. Foron, ademais, outras razóns de peso as que levaron á súa elaboración.

Efectivamente, convén ter presente a situación de partida. A Lei 30/1984, Lei de medidas, foi elaborada cun marcado carácter provisional e coa intención de adaptar de forma inmediata as antigas normas funcionariais ao novo modelo de Estado descentralizado ata tanto non se desenvolvese na súa integridade o mandato constitucional. Acontece, con todo, que o modelo actual de desenvolvemento do Estado autonómico pouco ou nada ten que ver co que estaba empezando apenas a proxectarse a principios dos anos oitenta. Atopámonos na actualidade cun modelo de Estado altamente descentralizado. Dato significativo é que dos 2 582 846 empregados das administracións públicas que existen na actualidade¹, só un 21,7% permanecen na Administración Xeral do Estado (561 551 empregados, incluíndo o persoal das Forzas Armadas, das Forzas e Corpos de Seguridade, o da Administración de Xustiza e os seus organismos públicos). Nunha proporción semellante, ou mesmo maior, atopamos os funcionarios locais, que con 623 214 empregados representan un 24,1% do total dos efectivos das administracións. O resto, 1 300 232 empregados, son empregados das administracións autonómicas, que representan un 50,4% dos efectivos do persoal.

Isto xa nos suxire dúas ideas esenciais que estiveron moi presentes na mente do lexislador do ano 2007. Por unha banda, o modelo actual de Función Pública xa non pode ser un modelo que toma como única referencia o funcionario da AXE, tal como practicamente sucedeu ata agora e, por outra, a necesidade de establecer un sistema que permita maiores doses de flexibilidade para a construción de modelos propios de Función Pública.

Tampouco se pode ignorar que o Estatuto pretende ser tamén un reflexo das importantes mudanzas e transformacións que nos últimos anos se produciron nas propias funcións que realizan as administracións públicas, sobre todo as autonómicas. Son cada vez máis numerosas as demandas dos cidadáns de maiores prestacións e servizos de calidade e tampouco son os mesmos os intereses e as demandas dos empregados públicos actuais (que xa pouco teñen que ver coa idea do espírito do servizo e de identificación coas tarefas públicas que en boa parte condicionaron a xestión do réxime estatutario funcional ao longo do século pasado).

Estes desaxustes provocan grandes disfuncións na Administración que se acaban trasladando aos cidadáns (deterioración de políticas e servizos públicos) e moi especialmente aos empregados públicos. O cal se traduce nun importante problema de desmotivación e falta de incentivos para os funcionarios públicos, nunha alta porcentaxe de absentismo laboral, falta de oportunidades, falta de implicación do empregado nas políticas da súa administración, retribucións inadecuadas, etc. Ante isto, parece unha necesidade a elaboración dun novo marco que sexa capaz de impulsar un modelo distinto de recursos humanos na Administración, máis moderno e flexible. Trataríase, en definitiva, dun novo modelo que debe basearse nas seguintes claves:

En primeiro lugar, no deseño dun marco normativo de mínimos que recoñeza despois a todas as administracións territoriais a posibilidade de adaptaren o seu modelo de Función Pública ás súas propias peculiaridades (flexibilidade externa do sistema). A reforma faise, e así especifica claramente a súa Exposición de Motivos, coa intención de flexibilizar o réxime xurídico dos funcionarios mediante a apertura de maiores espazos á diversidade, o que supón automaticamente unha diminución das bases. Isto é así porque, tal como acabamos de apuntar, co desenvolvemento do proceso descentralizador producíronse importantes cambios, que xa non só afectan ao cambio no propio número de empregados de cada administración, senón tamén ás funcións que realizan, que son moi distintas dunha administración a outra. Esta nova realidade ten consecuencias importantísimas para a Función Pública, na medida en que foi callando a idea de que non ten sentido manter un modelo unitario, uniforme e común para realidades que son moi distintas. Entendeuse que o modelo actual é un traxe estreito para todos, para as comunidades autónomas pero tamén para a propia AXE e para o resto de administracións públicas e, a partir de aí, o Estatuto trata de recoñecer espazos para a flexibilidade, para que cada ámbito territorial poida establecer o seu propio modelo de Función Pública adaptado ás súas propias necesidades.

Agora ben, cómpre ser plenamente consciente dos efectos prácticos «perversos» que pode ter a técnica xurídica empregada polo Estatuto para a definición das bases do réxime estatutario e para a determinación temporal do seu alcance. Explícome. Nalgunhas institucións fundamentais para a Función Pública, máis que un lexislador básico atopamos un lexislador meramente programático e de carácter orientador, o que pode crear certo desconcerto. Como sinalou o profesor Jiménez Asensio, en ocasións o Estatuto convértese nunha «norma básica de aplicación diferida e, en consecuencia, incompleta», que se aproxima

paradoxalmente ao xogo de relacións entre as directivas comunitarias e as normas estatais de transposición, na medida en que require para a súa completitude da intervención necesaria do lexislador de desenvolvemento. Mais, a diferenza do que ocorre no ámbito comunitario, o Estatuto non delimita ningún prazo para que as súas previsións sexan despregadas polo correspondente lexislador de desenvolvemento, polo que as interesantes expectativas de cambio de modelo que incorpora o Estatuto poderían verse paralizadas e convertidas en «auga de castañas», se se me permite a expresión, polo mero feito de non proceder á elaboración da correspondente lei de desenvolvemento. Neste caso, a Disposición Final Cuarta despregaría todos os seus efectos.

En segundo lugar, o modelo tamén debe permitir importantes doses de flexibilidade interna na propia xestión dos recursos humanos. Isto vese reflectido, por exemplo, no novo sistema retributivo de complementos variables que permite o Estatuto, na posibilidade de establecer un novo modelo de carreira horizontal que non obrixe ao cambio de posto de traballo ou mesmo na propia inamovibilidade no posto, que agora se supedita á avaliación favorable do seu desempeño. Trátase de modernizar os xa rancios instrumentos de xestión dos recursos humanos ofrecéndolles aos lexisladores de desenvolvemento un importante banco de ferramentas que antes non existían. Agora ben, debemos ser conscientes de que o éxito do modelo depende da confluencia de múltiples factores. Non só deberá acertar o lexislador de desenvolvemento, senón que todo dependerá en última instancia da aplicación que se faga do modelo establecido no texto da lei. A experiencia durante os últimos anos demostrounos claramente que unha cousa é o que di a lei e outra moi distinta a súa aplicación. Boa mostra disto atópase no modelo retributivo establecido polo lexislador do ano 1984, e moi especialmente co complemento de produtividade. A pesar de que o modelo establecido na Lei 30/84 era bastante perfecto, pois permitía retribuír o que o funcionario é, o que o funcionario fai e cómo o fai, a experiencia durante estes 24 anos demostrou, porén, que este sistema retributivo non funcionou correctamente, e non tanto por erros no seu deseño, pois o modelo é bastante perfecto, senón máis ben pola inadecuada aplicación e desnaturalización que se produciu con ocasión da súa posta en funcionamento. Son moitos os problemas que presenta a día de hoxe o sistema retributivo e que convén lembrar para ver de onde estamos partindo exactamente e, sobre todo, para poder apreciar se o novo modelo que prevé o Estatuto Básico do Empregado Público vai ser capaz de solucionarlos. Como xa dixera no ano 1967 o profesor Alejandro Neto², «el régimen actual de retribuciones es herencia directa del pasado, sin cuya inteligencia habría de resultar incomprensible». Certamente, o Estatuto achega algúns elementos esenciais para realizar unha adecuada política retributiva ao deseñar o novo instrumento da avaliación do desempeño, que permitirá valorar a conduta profesional dos empregados, e ao permitir un novo deseño da carreira horizontal, pero todo dependerá do desenvolvemento que se faga do mesmo e, sobre todo, do uso que despois lle dea a Administración.

Para rematar, o novo modelo debe insistir na necesidade de revalorizar os valores do público. Isto afróntase mediante a regulación por vez primeira no noso ordenamento xurídico dun código de conduta para os empregados co que se pretende aumentar a obxectividade e imparcialidade da actividade administrativa e, sobre todo, mediante a instauración de bases comúns para o réxime de responsabilidade de todos os empregados.

A todo isto habería que sumarlle un motivo máis e, ao meu ver, de enorme transcendencia. Refírome á intención do lexislador de establecer regras comúns para todos os emprega-

dos públicos, con independencia da natureza xurídica do vínculo que os une coa Administración e con independencia da fórmula organizativa que utilice a Administración para o cumprimento das súas tarefas. Trátase de que estas mínimas regras comúns sexan aplicables, en principio, a todo o persoal que preste os seus servizos, xa non só na Administración, senón na totalidade do que se denomina sector público. Isto traduciuse na importante extensión do ámbito de aplicación do Estatuto a todas as formas de personificación pública vinculadas ou dependentes dunha administración (aínda que segue a haber importantes excepcións) e na aplicación do código de conduta e dos principios reitores do acceso á Administración a todo o que se denomina o sector público.

Neste sentido atopámonos cunha das principais achegas da nova normativa. Efectivamente, o Estatuto parte dunha visión integral do emprego na Administración e contempla de igual forma as normas especiais que deben resultar tamén aplicables ao persoal laboral da Administración. A nova norma non se limita, pois, a ser o estatuto dos funcionarios públicos, senón que vai máis alá e álzase como o Estatuto de todos os empregados públicos no seu conxunto, concepto este que integra tamén o persoal vinculado á Administración en virtude dun contrato de traballo. Todo aquilo que debe ser común a calquera empregado que preste os seus servizos nunha Administración Pública, con independencia da natureza laboral ou funcionarial do vínculo que mantén coa Administración, pasa a configurarse como obxecto do Estatuto.

É unha solución moi razoable de cuxa necesidade xa alertara a doutrina. Nos últimos anos, efectivamente, a propia realidade dos feitos encargouse de demostrar que o Dereito da Función pública e o Dereito Laboral non poden permanecer como compartimentos estancos, senón que cada unha destas ramas xurídicas foi progresivamente incorporando algunhas das vantaxes típicas da outra ata confluíren nun só texto que contén todas estas especialidades.

A contratación de persoal laboral produciuse inicialmente de forma completamente discrecional, tendo en conta que o artigo 7 da lei de 1964 unicamente prevía para a súa contratación a previa autorización regulamentaria. No entanto, a nosa xurisprudencia puxo de manifesto que resulta completamente imposible unha total aplicación das normas privadas no eido do emprego público. A natureza pública da Administración e o seu servizo aos intereses xerais impediron asimilar a figura da Administración á de calquera empresario privado. Os principios constitucionais de igualdade, mérito, capacidade e publicidade xustificaron unha modulación —ás veces inaplicación— de diversos preceptos do Estatuto dos Traballadores. En concreto, estas especialidades impediron que no suposto de contratación temporal irregular o contrato se puidese converter en fixo de persoal, tal como sanciona o artigo 15 do Estatuto dos Traballadores, ou que naqueles supostos en que o despedimento fose declarado nulo ou improcedente puidese producirse a reincorporación do traballador á Administración e a adquisición da condición de fixo de persoal, tal como dispoñen os artigos 55 e 56 do Estatuto dos Traballadores, ou que se establezan tamén peculiaridades nos supostos en que a Administración exercita a súa *ius variandi* e lle atribúe ao traballador funcións de categoría superior.

Estas especialidades, con todo, presentaban importantes problemas de lexitimación. Todas elas estaban sendo introducidas por obra da xurisprudencia e, ata o momento, sen ningún apoio lexislativo. Ao meu ver, iso podía provocar un serio problema de compatibilidade co principio de legalidade, que neste caso e tal como dispón o artigo 7 da Lei de funcionarios de 1964, esixe que a Administración se someta integramente ao Dereito Laboral cando

actúa como empresario e celebra un contrato de traballo. Doutra banda, e o que podía resultar aínda máis comprometido, estas especialidades estaban motivando a aparición dunha relación de traballo especial «parestatutaria» para o persoal laboral da Administración, un novo réxime xurídico mixto para os seus traballadores, dacabalo entre as normas administrativas e as normas laborais, que non tiña ningunha expresa previsión normativa e que se caracterizaba polo sometemento do traballador da Administración ao Dereito Laboral e, en boa parte, tamén ao Dereito Público.

Pois ben, ao meu entender, esta é unha das principais achegas do novo Estatuto Básico do Empregado Público: darlle cobertura legal a esta relación laboral de carácter especial que se veu forxando devagariño durante todos estes anos. O Estatuto erixese como principal fonte do Dereito para o persoal laboral. Só no non disposto no Estatuto básico, que regula as especialidades do emprego público na Administración e configura o que podería denominarse unha «relación laboral especial», deberá aplicarse a lexislación laboral común e o seu propio sistema de fontes.

Noutras ocasións, estes mesmos principios e estas especialidades da Administración traducíronse nunha atracción da normativa laboral cara ao ámbito do público e nunha regulación unitaria, e en ocasións paralela, de ambas as modalidades de persoal. Isto é o que ocorreu, por exemplo, en materia de acceso á Administración; ámbito no que o lexislador se viu xa obrigado a introducir exactamente os mesmos procedementos para a selección do persoal, con total independencia da natureza do seu vínculo coa Administración. O mesmo ocorreu en materia de incompatibilidades, aínda que esta vez foi o principio de eficacia da actuación administrativa o que xustificou a introdución do mesmo réxime xurídico para todo o persoal da Administración.

Outras veces foi a propia natureza dos fondos cos que se xestiona o emprego público e a función de dirección da actividade económica do Estado (art. 149.1.13 da Constitución) o que motivou a inaplicación do Dereito Laboral neste ámbito. Ao provir o diñeiro dos orzamentos públicos e ao teren atribuída as Cortes Xerais a potestade soberana para aprobar as distintas partidas orzamentarias, foi preciso fixar uns topes máximos salariais tamén para a negociación colectiva, así como o establecemento dun procedemento de natureza pública inzado de controis e autorizacións gubernativas que son absolutamente descoñecidos no ámbito das relacións laborais.

En definitiva, pois, a experiencia mostrounos que nin sequera para o persoal laboral é constitucionalmente posible unha aplicación íntegra do Dereito do Traballo na Administración. Necesariamente teñen que existir determinadas especialidades que xustifican perfectamente a inserción de normas de Dereito Público neste eido. Isto foi razón de suficiente peso para que nestes anos o lexislador considere oportuno regular de forma paralela e nun mesmo texto legal importantes aspectos do seu réxime xurídico.

Non obstante, a constatación desta realidade non sería suficiente para explicar a decisión do lexislador estatutario de avanzar cara ao establecemento dunha categoría única de empregados públicos. Isto só nos explica que se recoñeceu expresamente a relación laboral para este tipo de empregados.

Que se dese un paso máis e se optase finalmente por unha regulación conxunta de funcionarios e laborais só resulta entendible se se teñen en conta os transcendentais cambios que de forma paralela se estaban a producir no réxime funcionarial. Deuse unha tendencia cara á laboralización da Función Pública que se ve reflectida, xa non só na incorporación á

Administración de persoal laboral, senón na adopción no réxime estatutario de institucións procedentes do ámbito laboral que ocasionaron unha profunda desvirtuación dos postulados teóricos da relación estatutaria. O recoñecemento aos funcionarios do dereito fundamental de sindicación desde o propio Texto Constitucional, e dos dereitos de folga e de negociación colectiva nos textos legais, supuxo un auténtico revés para a concepción clásica estatutaria e as bases ideolóxicas que non só a sustentaran, senón que permitiran ademais xustificar o sometemento dos funcionarios a un réxime xurídico particular completamente distinto do aplicable no ámbito privado.

Pois ben, visto que o réxime funcional tendeu a laborizarse e comprobado que o réxime laboral aplicable á Administración propende a administrativizarse, parecía lóxica a confluencia destes dous procesos nun estatuto único, que é o que veu facer o novo Estatuto Básico.

Ante este panorama, non tería sentido, daquela, seguir distinguindo entre funcionarios e laborais para referirse ao persoal da Administración e ao vínculo que os une con esta coma se de dúas realidades completamente diferentes se tratase. O razoable, pola contra, é seguir avanzando nesa tendencia cara á regulación conxunta das condicións de traballo e, xa que logo, cara ao establecemento dunha única categoría xeral de empregados públicos para que, a partir da mesma, se poidan despois individualizar aqueles aspectos do réxime xurídico de cada unha destas modalidades de persoal, en atención fundamentalmente ao distinto encadramento constitucional que posúe cada unha delas: o artigo 103.3 para os funcionarios públicos e o artigo 35.2 para os traballadores da Administración, ambos sometidos a reserva de lei e á competencia exclusiva do Estado (art. 149.1.18 e 149.1.7), aínda que con distinto alcance.

E esta é a idea esencial que transcendeu ao novo Estatuto Básico, que no canto de utilizar a técnica de estenderlle ao persoal laboral importantes aspectos do réxime xurídico funcional, tal como ata agora viña realizando o lexislador, **decidiu cimentar un novo concepto, o de empregado público**, para referirse de forma global a todos aqueles empregados que desempeñan funcións retribuídas nas administracións públicas ao servizo dos intereses xerais (art. 8 do Estatuto): ao funcionario de carreira, aos funcionarios interinos, ao persoal laboral e ao persoal eventual. Esta técnica e este novo concepto vai permitir someter a todos eles ao mesmo réxime en aspectos esenciais do seu réxime xurídico, como acontece, por exemplo, en materia de deberes, principios éticos e código de conduta, na súa responsabilidade disciplinaria ou no recoñecemento de dereitos individuais, agás no recoñecemento do dereito á inamovibilidade na condición de funcionario, que queda reservado exclusivamente aos funcionarios públicos.

Agora ben, aínda que esta solución parece bastante razoable, presenta importantes problemas teóricos e ata prácticos. Por unha banda, esta concepción do traballador da Administración como «empregado público» fixo xurdir a dúbida razoable de se poden agora as comunidades autónomas entrar a regular esta figura, pois, como é sabido, en materia de relacións laborais o Estado ten a competencia exclusiva para a lexislación laboral (art. 149.1.7 da Constitución) e o papel das comunidades autónomas queda limitado exclusivamente á súa execución. As súas posibilidades de actuación son, logo, considerablemente máis limitadas que en materia funcional.

Por outra parte, aparece o nada desdeñable problema de afrontar a distinción entre ambas as naturezas, a funcional e a laboral, porque tal como acabamos de dicir, a pesar

do tratamento conxunto e unitario que do empregado público se fai no Estatuto, despois cada unha destas categorías de persoal contén as súas propias especialidades, o seu propio réxime e sométese a xurisdicións diferentes. E esta é outra das materias que máis novidades e problemas pode presentar: a delimitación entre os postos de traballo que deben ser desenvolvidos polos funcionarios e os que o poden ser polo persoal laboral, ou o que é o mesmo, os lindes entre o Dereito Laboral e o Dereito Administrativo.

O aspecto máis novo, sen dúbida, vén dado polo establecemento dunha reserva expresa de funcións a este tipo de empregados públicos. O parágrafo segundo do artigo 9 do Estatuto Básico, efectivamente, resérvalles en exclusiva aos funcionarios públicos o exercicio de funcións **«que impliquen a participación directa ou indirecta no exercicio de potestades públicas ou na salvagarda dos intereses xerais do Estado e das administracións públicas»** nos termos que na lei de desenvolvemento de cada Administración Pública se estableza.

Encontrámonos, tal como pode apreciarse, ante un concepto xurídico indeterminado cuxa concreción final se deixa depender do desenvolvemento legal que posteriormente se realice para cada ámbito territorial e que pode suscitar importantes problemas, non só teóricos, senón prácticos.

Efectivamente, atopámonos con que o establecemento dunha reserva de funcións é algo alleo á nosa tradición funcional, polo menos o seu establecemento en termos tan explícitos, pola simple razón de que sempre foi a regra xeral. Así o interpretou ben cedo a STC 99/1987, do 11 de xuño. Recordemos que a redacción orixinaria do artigo 15 da Lei de medidas foi impugnada ante este Tribunal porque lle atribuíu á Administración a función de especificar «aqueles postos que, en atención á natureza do seu contido, se reservan a funcionarios». Aínda que a anulación da redacción deste precepto foi pola existencia dunha reserva de lei nesta materia, que o novo Estatuto respecta por completo, non debemos esquecer que na mesma Sentenza, no seu fundamento 3.c), recoñeceu o Tribunal que «habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general para los servidores públicos, habrá de ser también la ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública». A opción xenérica polo réxime estatutario resulta dificultosamente compatible co establecemento dunha reserva, aínda que só o sexa a efectos meramente teóricos e terminolóxicos.

Unicamente no ámbito local existía de certo unha reserva expresa para o exercicio de funcións no artigo 92 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das Bases de Réxime Local. Segundo o devandito precepto, quedábanlle reservadas exclusivamente ao persoal suxeito ao estatuto funcional as funcións que impliquen exercicio de autoridade, as de fe pública e asesoramento legal preceptivo, as de control e fiscalización interna da xestión económico-financeira e orzamentaria, as de contabilidade e tesourería e, en xeral, aquelas que en desenvolvemento da presente lei se reserven aos funcionarios para a mellor garantía da obxectividade, imparcialidade e independencia no exercicio da súa función (STC do 14 de febreiro do 2002).

Para os demais ámbitos territoriais, só indirectamente e a través de indicios podíamos concluír a necesidade de que determinados tipos de tarefas debían ser desenvolvidas por funcionarios. Así podería deducirse, por exemplo, da prohibición establecida para as sociedades mercantís e para as fundacións do sector público —que se nutren integramente de persoal laboral— de exercitar potestades públicas ou funcións que impliquen exercicio de autoridade. Non entanto, non existía un precepto similar que establecese a necesaria identificación

entre potestades públicas e o seu exercicio por funcionarios públicos. O máis aproximado foi o establecemento de previsións explícitas que someten o exercicio deste tipo de potestades ao Dereito Administrativo. Boa proba disto atopámola no ámbito da administración instrumental, onde existen numerosos organismos autónomos, entidades públicas empresariais, algunhas das novas axencias públicas e a maior parte de entidades sometidas ao seu especial réxime xurídico que exercitan importantes funcións públicas para as cales unicamente existe a garantía de sometemento ao Dereito Administrativo no seu exercicio, pero que non se reservan aos seus funcionarios. Isto leva a que na práctica non sexa de todo inusual o exercicio das mesmas por persoal contratado laboral.

Maíor grao de aproximación implícita a esta reserva, non obstante, podíamos atopar na letra c) do artigo 15 da Lei de medidas, coas reformas introducidas pola Lei 23/1988 por mor da Sentenza do Tribunal Constitucional 99/1987, do 11 de xuño. En definitiva, o artigo 15 límitase a establecer que, con carácter xeral, os postos de traballo na Administración do Estado e os seus organismos autónomos, así coma os das Entidades Xestoras e Servizos Comúns da Seguridade Social, serían desempeñados por funcionarios públicos. Sendo esta a regra xeral de ocupación de postos na Administración, contemplábase expresamente unha listaxe de postos que poden ser desempeñados por persoal laboral. A partir de tal listaxe podíase implicitamente colixir que o exercicio de potestades públicas e a salvagarda do interese xeral debían corresponder necesariamente a persoal funcional.

Pero iso, como digo, só se podía deducir da análise da listaxe de funcións e tampouco pode dicirse que resultase concluínte na medida en que esta norma non tiña carácter básico e que cada comunidade autónoma podía mediante unha lei adoptar outros criterios diferentes. A única esixencia era, xa que logo, que a ocupación de postos por persoal que non tivese a condición de funcionario se realizase a través dunha lei, xa fose esta estatal ou autonómica. A partir de aí, e coa correspondente habilitación legal, nada impedía que potestades públicas puidesen ser exercidas por persoal laboral, tal como, por outra banda, sucede no ámbito dalgunhas entidades públicas empresariais ou axencias públicas e na maior parte dos entes que conforman a denominada administración independente.

Por outra banda, o establecemento dunha reserva de funcións para o persoal funcional tamén presenta importantes problemas prácticos para a súa concreción. Do teor literal do precepto parece derivarse que non se trata sen máis do exercicio de calquera función pública, senón exclusivamente daquelas que implican o exercicio «de potestades públicas» ou de «poder público», tal como se menciona no artigo 57.1 do Estatuto, o que ao noso parecer, polo menos debería situarnos directamente no plano daquel tipo de actividade administrativa que implica o exercicio fronte a terceiros de prerrogativas ou poderes exorbitantes respecto aos que posúe calquera suxeito privado. Non obstante, delimitar exactamente sobre que tipo de empregados recae esta tarefa non é sinxelo, tendo en conta que resulta moi difícil poder marcar unha liña divisoria entre o que sería o exercicio estrito deste tipo de funcións e as tarefas de auxilio ou colaboración cos mesmas que poderían realizar outros empregados, pero que tamén poden resultar imprescindibles para o adecuado exercicio daquelas e que, en consecuencia, tamén se poderían considerar incluídas nesta cláusula como «participación indirecta» no exercicio das potestades administrativas.

Pola contra, a súa utilización parece situarnos novamente ante a antiga polémica verbo dos límites de aplicación do Dereito Administrativo, a vella distinción entre actos de autoridade e actos de xestión elaborada ao longo do século XIX, e ante a teoría formulada por

HAURIOU respecto do criterio da prerrogativa, en cuxa virtude, as normas administrativas deberían aplicarse unicamente cando a Administración actuase revestida de *imperium*, investida de poder ou autoridade e a través de medios xurídicos excepcionais ou exorbitantes respecto dos propios do Dereito Civil.

En calquera caso, a responsabilidade de realizar este complicado labor interpretativo vai recaer no lexislador estatal de desenvolvemento e nos autonómicos, que deberán especificar que tipo concreto de funcións poden resultar encadradas nestas dúas categorías conceptuais, tendo moi presente a interpretación dos devanditos conceptos que realice a xurisprudencia comunitaria. E é aquí onde atopamos o terceiro gran problema que pode presentar esta cláusula, debido á orixe comunitaria da reserva e ás súas importantes consecuencias prácticas.

O feito de que se vinculase o requisito da nacionalidade con esta reserva non é senón un reflexo da orixe comunitaria da devandita cláusula e, daquela, a el teremos que remitirnos tamén para acercarnos á súa interpretación. Desde moi cedo a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea vén restrinxindo considerablemente o concepto de emprego na Administración para favorecer o ámbito de aplicación do principio da libre circulación de traballadores.

Como é sabido, o actual artigo 39.4 do Tratado Constitutivo da Comunidade Europea (antigo 48.4) permite a posibilidade de que os Estados membros poidan establecer limitacións a este principio e excluír da libre circulación de traballadores os empregos na Administración Pública. A partir de aí, a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza vén realizando unha interpretación funcional do que deba entenderse por empregos na Administración Pública, limitándoo única e exclusivamente a aqueles empregos que supoñan unha participación no exercicio de poder público e que teñen por obxecto a salvagarda dos intereses xerais do Estado ou das administracións públicas.

Segundo a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza, efectivamente, o concepto de Administración Pública para os efectos do artigo 39, apartado 4, debe interpretarse e aplicarse uniformemente en toda a Comunidade e non é posible, polo tanto, deixalo á absoluta discreción dos estados membros. A partir de aí, o Tribunal reiterou que esta disposición se refire aos «empregos que implican unha participación, directa ou indirecta, no exercicio do poder público e nas funcións que teñen por obxecto a salvagarda dos intereses xerais do Estado e das demais entidades públicas e que supoñen, pois, por parte dos seus titulares, a existencia dunha relación particular de solidariedade co Estado, así como a reciprocidade de dereitos e deberes que son o fundamento do vínculo de nacionalidade» (Sentenzas do 30 de setembro de 2003, asunto Ander e outros, C-4702; do 31 de maio de 2001, asunto C-28399, e do 2 de xullo de 1996, C-29094, entre outras moitas).

Estamos, logo, ante unha definición que foi establecida pola xurisprudencia comunitaria cun claro carácter funcional e para evitar que os Estados puidesen limitar excesivamente a libre circulación de traballadores acudindo á excepción dos «empregos na Administración».

Convén ter en conta a evolución que nesta materia se produciu nos últimos anos. En desenvolvemento da xurisprudencia comunitaria sinaláronse inicialmente determinados sectores de actividade incardinados dentro da Función Pública aos que lles sería aplicable a liberdade de circulación de traballadores. Abríanse a nacionais doutros Estados comunitarios **o sector investigador, docente, de correos, asistencia e aquel outros aos que segundo o Dereito Comunitario lles fose aplicable a libre circulación de traballadores**. Posteriormente adoptouse un criterio diferente, de tal forma que a Lei 17/1993, do

23 de decembro, modificada pola Lei 55/1999, do 29 de decembro, dispuxo como regra xeral o acceso dos nacionais dos estados membros da Unión Europea en condicións de igualdade a todos os empregos públicos, «salvo que impliquen unha participación directa ou indirecta no exercicio do poder público e se trate de funcións que teñen por obxecto a salvagarda dos intereses do Estado ou das administracións públicas». Aparece así recollida expresamente e por vez primeira nunha norma con rango de lei e carácter básico esta cláusula que agora nos ocupa.

En desenvolvemento desta lei, o *Real Decreto 543/2001, do 18 de maio, sobre acceso ao emprego público da Administración Xeral do Estado e os seus Organismos Públicos de nacionais doutros Estados aos que é de aplicación o dereito á libre circulación de traballadores*, veu concretar para o ámbito estatal aqueles Corpos e Escalas excluídos do ámbito da libre circulación e para os que se seguía esixindo a posesión da nacionalidade española por implicar unha participación no exercicio do poder público e na salvagarda dos intereses do Estado. Esta norma pódenos dar a pista de qué tipo de funcións deben quedar en todo caso reservadas aos funcionarios públicos españois³. A partir da entrada en vigor desta norma, estes postos explicitados no anexo deste Real Decreto quedaban inquebrantablemente reservados a funcionarios e non facía falla considerar ningunha outra previsión porque o acceso á condición de funcionario esixe a posesión da nacionalidade española (art. 30.1.a da Lei de funcionarios de 1964).

Ata aquí o tratamento que se fixo na normativa española do requisito da nacionalidade. **O salto cualitativo prodúcese cando o art. 9.2 do Estatuto eleva esta cláusula funcional, establecida pola xurisprudencia comunitaria e adoptada na nosa lexislación unicamente para xustificar o mantemento do requisito da nacionalidade para o acceso á condición funcional, como unha categoría xeral definidora e delimitadora da figura do funcionario de carreira.**

A partir de aí, o establecemento da reserva podería chegar a causar, ao meu entender, algunhas contrariedades. O Estatuto dá pé á configuración de dous núcleos distintos de funcións públicas para os funcionarios ao deslindar un núcleo reducido, que concentra as funcións que implican o exercicio de «poder público» ou salvagarda de intereses xerais, que recaerá necesariamente nas mans de **funcionarios con nacionalidade española**, e o resto de funcións públicas, que poden ser desenvolvidas por funcionarios aos que xa non se lles esixe o requisito da nacionalidade e se lles aplica directamente o principio comunitario da libre circulación de traballadores (art. 57). A partir de aí podemos atopar un panorama un chisco difícil de xestionar, sobre todo se temos en conta que esta reserva explícita pode ter consecuencias xurídicas que non só se limitan ao establecemento de requisitos diferentes para o acceso.

Efectivamente, a este pequeno núcleo de funcións só poden acceder nacionais españois. O resto de postos funcionariais que sexan así configurados polas leis correspondentes poden ser ocupados por nacionais doutros estados da Unión Europea. No entanto, estoutros funcionarios comunitarios non van ter necesariamente as mesmas **posibilidades de promoción no seo da carreira administrativa iniciada**, tendo en conta que van chocar cun importante número de postos de traballo aos que non poderán acceder por faltarlles o requisito da nacionalidade. E non obstante, a progresión na carreira profesional e promoción interna segundo os principios constitucionais de igualdade, mérito e capacidade configúrase como un dos dereitos individuais dos empregados públicos (art. 14.c e art. 16.1) e como un dos fundamentos inspiradores do Estatuto (art. 1.3.b).

En definitiva, pois, pódese concluír que o lexislador partiu da constatación dunha realidade: a existencia dunha dualidade de réximes xurídicos na Administración, que nalgúns ámbitos supera mesmo ao persoal funcional, e a constatación de que esta situación, tal como puxo de manifesto o Informe da Comisión para o Estudo e Preparación do Estatuto, non ten trazas de desaparecer, dada a importante dose de flexibilidade que o réxime laboral permite introducir na xestión dos recursos humanos e dada a súa maior proximidade aos criterios de xestión da empresa privada, o que explica a súa preferencia en determinadas áreas da Administración.

Ante isto adoptou a postura máis razoable: o achegamento, na medida do posible, dos dous réximes xurídicos e a cobertura legal das especialidades que presenta a regulación do persoal laboral na Administración. Tentou reordenar a delicada cuestión relativa ás fronteiras entre ambas as naturezas de persoal recorrendo á técnica da reserva de funcións que implican o exercicio de autoridade ou a salvagarda dos intereses xerais para os funcionarios públicos. A intención é sumamente loable, porque polo menos supón o establecemento dun criterio mínimo básico e de obrigado cumprimento para os lexisladores autonómicos que antes non existía. Con todo, a súa posta en práctica nace xa viciada por non ser aplicable ás entidades onde máis falta faría (refírome aos organismos reguladores da Disposición Adicional Décima da LOFAGE polas importantes funcións públicas que desempeñan) e polos nada desdeñables problemas teóricos e mesmo prácticos que pode ocasionar a concreción desta cláusula.

Pero aquí non acaban os problemas. O persoal laboral que desempeña postos de traballo reservados a funcionarios poderá seguir desenvolvendo as súas mesmas funcións, aínda que se prevé a posibilidade de iniciar de novo procesos de funcionarización de persoal semellantes aos previstos na DT 15 da Lei de medidas, aínda que esta vez a través de procedementos selectivos de promoción interna, tal como prevé a Disposición Transitoria Segunda. Abonda lembrar, e con isto xa remato, os importantes problemas de compatibilidade cos principios constitucionais de acceso á Administración, e sobre todo co principio de igualdade, que os mesmos suscitaron e que deron lugar a importantes pronunciamentos do Tribunal Constitucional.

En definitiva, o Estatuto achega importantes retos estratéxicos en materia de recursos humanos para a axenda das administracións públicas. Móstrárenos como unha nova peza fundamental do sistema de fontes do emprego público. Agora ben, a súa importancia non radica tanto no contido concreto que incorpora, que en ocasións é meramente programático e dependerá do contido que lle dea o lexislador de desenvolvemento, senón sobre todo, e moi especialmente, das interesantes expectativas que abre e que deberá aproveitar o lexislador de desenvolvemento para darlle contido real a unha auténtica reforma do emprego público e conseguir un modelo de emprego público adaptado ás necesidades cada vez máis esixentes da sociedade do século XXI.

Hai que ser plenamente conscientes de que a posta en marcha do Estatuto é unha cuestión eminentemente complexa que require un cambio de cultura. O Estatuto abre unha longa cadea de cambios de gran transcendencia na Administración Pública, que afectan non só aos empregados públicos senón á propia capacidade organizativa da Administración e mesmo á calidade das políticas e servizos públicos. Por iso dificilmente terá posibilidades de éxito se non se presenta dentro dun marco estratéxico axeitado e vai acompañado dun cambio na cultura, na visión, nas formas de pensar e de facer as cousas. Imprescindible resultará que

exista un forte liderado, non só por parte dos directivos públicos, que deberían ser os verdadeiros protagonistas destes cambios a fío que posibilita o Estatuto, senón tamén, e fundamentalmente, por parte dos nosos políticos, pois os réditos e beneficios que poida producir o novo modelo de recursos humanos que se instaure só se verán a medio ou longo prazo.

Notas

¹ Segundo os datos obtidos do Boletín Estatístico do Pexoaal ao Servizo das Administracións Públicas de xaneiro de 2008.

² «La retribución de los funcionarios en España. Historia y actualidad». *Revista de Occidente*.1967.

³ Así, por exemplo, no Ministerio de Administracións Públicas resérvase a Escala de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional; no Ministerio de Xustiza, o Corpo de Avogados do Estado; no Ministerio do Interior, o Corpo de Axudantes de Institucións Penais; no Ministerio de Traballo e Seguridade Social, o Corpo de Subinspectores de Emprego e Seguridade Social; no Ministerio de Asuntos Exteriores, a Carreira Diplomática; no Ministerio de Facenda, o Corpo Superior de Interventores e Auditores do Estado e o Corpo de Xestión da Facenda Pública. Este Real Decreto, no entanto, enténdese derogado en virtude do apartado d) da Disposición Derrogatoria Única.

CARLOS GALINDO MEÑO _Vogal Asesor da Dirección Xeral de Función Pública,
Ministerio de Administracións Públicas_[41-58]

As Retribucións



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

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

1. INTRODUCCIÓN

O asunto das retribucións transcende o enfoque simplista máis clásico derivado daquel carácter sinalagmático da relación de servizos segundo o cal o salario non é senón a contra-prestación pola prestación realizada polo empregado. Desde este enfoque, hoxe día afortunadamente superado, abondaría con que o empregador, aquí a Administración, ofrecese un salario digno e proporcionado a aquela prestación. Aínda sendo este último carácter do salario algo necesario, na visión actual das políticas de persoal as retribucións van moito máis alá.

Estas xornadas celébranse baixo o lema «A Administración son persoas». Baixo este lema subxace algo máis que retórica, xa que acolle un xeito de entender a xestión de persoal que desde hai anos se vén abrindo camiño como parte esencial dos procesos de reforma emprendidos na maioría dos países da OCDE. A xestión de recursos humanos esta trocándose, por imperativo dos tempos e das prácticas de cada vez máis organizacións e administracións de moitos países, nunha verdadeira xestión das persoas.

Se non queremos ver isto desde un prisma exclusivamente altruísta, contemplémolo polo menos desde un punto de vista utilitarista. Tendo en conta o propio interese das administracións, o que de verdade lles dá valor e potencialidade a estas son as persoas que as integran. Elas son as depositarias da experiencia e do coñecemento. Elas son o instrumento a través do cal se logran propósitos e se acadan metas. As administracións, como calquera outra organización, valen o que valen as persoas que as compoñen. Só así adquire verdadeiro sentido a expresión que tanto se utiliza, e que tantas veces soa a expresión baleira ou frase feita, de que «as persoas son o noso mellor capital» ou «as persoas son o noso mellor activo». Os que tantas veces usan esta expresión deberían ver se as súas políticas de persoal están en consonancia con esta afirmación ou se a desmenten en canto se analiza minimamente en que consisten.

Os diversos subsistemas de xestión das persoas deberían reflexionar constantemente sobre isto e estar presididos por esta filosofía. A idea conecta tamén en parte co principio da igualdade, mérito e capacidade, en canto que persegue a selección e retención dos mellores e máis cualificados, fóra de todo criterio arbitrario. Esta visión da xestión centrada nas persoas debe informar das políticas de desenvolvemento, cualificación e formación, e debe estar presente tamén nas políticas de retribucións.

Cumpriría, antes de seguirmos adiante, realizar algunha precisión para centrar esta visión e evitar equívocos que ás veces adoitan producirse. Algunhas das reformas do emprego público emprendidas nalgúns países próximos, non demasiadas, todo hai que dicilo (Italia, Suíza, Bélxica), estiveron inspiradas nunha semicontractualización da función pública, substituíndo en parte os tradicionais sistemas de función pública por modelos laborais inspirados nos propios da empresa privada. Na maioría dos países que contan coa tradición de emprego público que se veu en chamar sistema do mérito, caracterizado entre outras cousas por unha selección de persoal baseada na igualdade, mérito e capacidade e con modelos regulatorios que poñen a énfase nas garantías de imparcialidade e neutralidade do empregado verbo do poder político, as esencia do sistema mantívose. O cal non é incompatible con reformas que, co propósito de mellorar os servizos públicos, nun contexto histórico de globalización, competitividade e preocupación polo control das contas públicas, utilizaron, entre outros mecanismos, unha tecnificación de modelos de xestión de persoal centrados en reforzar as capacidades, a motivación, o compromiso e o rendemento das persoas.

No noso país, a blindaxe constitucional e o recente Estatuto Básico do Empregado Público (en diante EBEP) serven de garantía para o mantemento do modelo de función pública baseado no mérito. Do que agora se trata é de proseguir no camiño dunha modernización da xestión de persoal que non pode comprometer aquel modelo, senón que o que tenta é reforzar a súa eficacia.

No terreo sobre o que agora me vou centrar, o das retribucións, esa afirmación é ademais unha necesidade, entre outras cousas porque moitos elementos do sistema de retribucións que están orientados na dirección da nova xestión de persoal están xa presentes na nosa regulación, e non desde hai poucos anos. A retribución do posto de traballo e o complemento de produtividade están xa incorporados ao noso modelo retributivo e só a nova remuneración vinculada á carreira é unha novidade no EBEP.

2. A PERVIVENCIA DOS PRINCIPIOS CLÁSICOS SOBRE RETRIBUCIÓNs

No primeiro lugar hai que situar o principio de suficiencia, que nas administracións públicas vén reforzado pola preeminencia doutros principios xerais informadores do modelo de función pública, como son os de imparcialidade e neutralidade. Nas administracións non abonda con que o salario sexa suficiente para garantir un nivel de vida que permita a satisfacción das necesidades e o mantemento dun nivel de vida digno, senón que ademais debe permitir á dedicación ao servizo público con entrega e compromiso ético.

O principio de igualdade e non discriminación, quer dicir, que o salario non debe presentar máis diferenciacións que aquelas que derivan dunha causa obxectiva de transcendencia salarial: a pertenza a un corpo para cuxo acceso se tiveron en conta distintos requirimentos de orde profesional; a antigüidade; o desempeño de postos de traballo de diferentes responsabilidades; outras esixencias profesionais, ou o diferente nivel de desempeño e rendemento.

Admitida aquela diversidade de base obxectiva dos salarios, o principio informador que hai que traer a conto é o de equidade, na súa dobre formulación de equidade interna e externa. De acordo co principio de equidade interna, a contía do salario debe gardar a debida coherencia e proporcionalidade en relación coas circunstancias determinantes daquelas posibles diferenzas: formación, competencias e habilidades esixidas nos procesos de acceso, antigüidade, responsabilidades asumidas ou outros factores inherentes ao posto de traballo, nivel de desempeño ou rendemento.

A equidade externa, pola súa banda, encontra un dos seus fundamentos no propósito que teñen todas as administracións de teren un referente co que contrastar a idoneidade da súa política de retribucións, pero tamén na necesidade de atraer e reter a bos profesionais. Nas administracións españolas a cuestión suscita algunha peculiaridade que vou apuntar. Como direi enseguida, o EBEP outorgoulles un amplo campo de autonomía ás distintas administracións públicas para deseñaren os seus propios modelos e políticas retributivas, o que conducirá á adopción de solucións distintas e, xa que logo, a unha diferenciación de salarios dentro de segmentos profesionais do mesmo nivel. Algo que en boa medida ocorre xa hoxe día, pois o marco de normativa básica concedía tamén marxes de autonomía para establecer as contías das retribucións complementarias. Cómpre lembrar que as competencias constitucionais que o Estado conserva para fixar límites de crecemento aos salarios a través da Lei de orzamentos xerais do Estado non perseguen unha finalidade uniformadora dos salarios, para o que carecen de facultades, senón que teñen o seu fundamento en razóns de gasto público e de coordinación da política económica. Esta situación debuxa un escenario

que sen dúbida condicionará fortemente as decisións de cada administración á hora de fixar as súas políticas de retribucións.

Algunha consideración merece tamén a equidade externa en relación co mercado privado de retribucións. Este mercado dista moito de ser homoxéneo e presenta diferenzas por sectores, modalidades de empresas, etc. Daquela que dificilmente se poida manter unha afirmación categórica sobre se as administracións pagan mellor ou peor que o mercado privado. O único que poderá poñer de relevo a comparación é a situación en que se coloca unha administración en relación cun conxunto ou sector de empresas determinadas. En calquera caso, ningunha administración, dado o peso que representan os gastos de persoal, podería colocarse nos segmentos máis altos do mercado retributivo sen afectar de maneira decisiva ás contas públicas.

3. A NOVA ORIENTACIÓN DAS RETRIBUCIÓNS

Non me querría demorar moito hoxe nunha concepción clásica destas características, o que, por outra banda, sería tamén válido. Non é este o enfoque que hoxe me gustaría darlle ao asunto das retribucións nas administracións públicas. Sen desestimar a importancia e validez que aqueles principios teñen, gustaríame salientar hoxe unha visión quizais menos habitual pero moi en consonancia cos tempos actuais e coas tendencias máis modernas na xestión de persoal que estamos emprendendo en todas as administracións a impulsos das últimas reformas lexislativas. Un enfoque que, en gran medida, engloba aqueles principios inspiradores aos que me acabo de referir, pero que os transcende e que pon o acento precisamente no seu carácter instrumental, como mecanismo ou vehículo para lograr, desde un punto de vista integrador daquela xestión de persoas, os obxectivos xerais que perseguimos en materia de persoal.

Centrémonos por un momento nos obxectivos que debería perseguir unha adecuada política de persoal. Supoño que habería pouca discrepancia en admitir, e calquera administración faría seus sen problemas, algunhas destas concepcións finalistas:

- Calquera querría contar cos mellores profesionais, os máis preparados e cualificados no campo de actividade que desenvolve.
- Ademais de boas potencialidades nas súas competencias, gustaríalle contar con profesionais motivados e satisfeitos.
- Pero isto pode non ser suficiente e querría tamén ter uns empregados que compartisen as metas, o ideario, a cultura, etc. desa administración. En definitiva, que estean aliñados ou comprometidos cos obxectivos daquela.

Se é así, e fósemos capaces de ter un consenso sobre isto, o máis coherente sería que as nosas políticas de recursos humanos estivesen orientadas ao logro destes propósitos. Do mesmo xeito que o deben estar todos os subsistemas de xestión de persoal, desde a selección, a provisión de postos, os programas de desenvolvemento e, por suposto, a política de retribucións. Esta política de retribucións é un elemento máis de todo o conglomerado de instrumentos de xestión das persoas co cal debe estar aliñado formando un todo coherente.

No noso país esta concepción quizais poida explicar algunhas das solucións adoptadas en materia de retribucións. O EBEP presenta unha formulación bastante clara e doada de entender. Elixiu un deseño aberto. Tras escoller unha estrutura salarial moi completa na que caben todas as posibilidades de retribución: de posto, de categoría, de rendemento, de antigüidade. Case o que poderíamos chamar unha estrutura ou patrón de validez universal. E, feito

isto, outorga desequido unha notable liberdade para que cada administración deseñe á carta a estrutura que considera máis conveniente. É sabido que nas reformas do emprego público emprendidas en moitos países da OCDE a descentralización da xestión de persoal foi un dos criterios informadores.

Non vou entrar no tema máis ou menos polémico de se isto constitúe un exceso de liberdade; de se un modelo tan aberto terminará por diversificar de maneira definitiva o mercado retributivo das administracións públicas e consolidar diferenzas entre elas; de se isto xerará tensións nun mercado retributivo moi interrelacionado; de se os mecanismos de coordinación interadministrativa serán abondos para manter un mínimo de coherencia global do sistema. Malia os riscos, creo que o EBEP marca algúns contrapesos que, correctamente utilizados, poden resolver este problema razoablemente.

Se, por outra banda, como teimo en soste neste relatorio, as políticas de persoal e, entre elas as retributivas, son instrumentais e deben perseguir determinados obxectivos, en primeiro lugar de mellora na prestación dos servizos públicos, e en segundo lugar, os obxectivos propiamente de persoal orientados a aqueles obxectivos do servizo, non resulta ilóxico darlle autonomía a cada administración para un certo deseño das políticas que resultan máis axeitadas. Isto é algo que, en boa medida, ocorre xa no modelo actual e que o EBEP non fai senón consolidar.

Pero sen eludir esta circunstancia, e insistindo na necesidade de reforzar os mecanismos de coordinación para que os niveis salariais totais ou globais garden un certo equilibrio en todas as administracións, o que me parece agora importante salienta son as oportunidades que abre para que cada administración poida deseñar unha auténtica política retributiva, aquela á que me veño referindo como unha política orientada ao logro dos obxectivos xerais de servizo público e de política de persoal que determine no seu ámbito cada administración.

Xa non valen excusas de rixidez do modelo, de se permite facer ou non facer algo. A miúdo, para explicar o modelo aberto que deseña o EBEP, utilízase o símil de que pon a disposición das administracións unha caixa de ferramentas das que se poden escoller as máis apropiadas. A moderna xestión de persoal centrada nas persoas leva implícita a descentralización, o achegamento dos aspectos relacionados con esta xestión.

E chegados a este punto, poderíase formular a pregunta: como se logra ese aliñamento da política de retribucións cos obxectivos que acabamos de expoñer? Que elementos deben conformar unha política de retribucións para acadalos?

A resposta que lle deamos á pregunta é agora máis pertinente que nunca. Acaba de aprobarse o Estatuto Básico do Empregado Público e de todos é sabido que o enfoque que realiza das retribucións e dalgúns temas conexos con elas é bastante innovador.

Unha política de retribucións non pode ser neutral, ten que ser comprometida. A través dela pódense lograr finalidades que sen unha política adecuada quedan abandonadas. Trátase de ver como esta política de retribucións pode de verdade aliñarse con aquela política de persoal centrada nas persoas. Vou explorar tres maneiras de facelo e que, non está de máis dicilo, ofrecen ademais posibilidades ou oportunidades nos momentos actuais nos que a maioría das administracións se atopan empeñadas na inxente e comprometida tarefa de reformar os seus sistemas de función pública.

- a) Unha retribución que busque o desenvolvemento e perfeccionamento profesional das persoas.
- b) Una retribución que busque o compromiso dos empregados coas metas e obxectivos da Administración.

- c) Una retribución que busque a implicación e asunción de responsabilidades dos empregados.
- d) Una retribución que busque a motivación.

4. UNHA RETRIBUCIÓN QUE BUSQUE O DESENVOLVEMENTO E PERFECCIONAMENTO PROFESIONAL DAS PERSOAS

Dixemos que unha administración debe ter como obxectivo contar cuns bos profesionais, o que significa, en primeiro lugar, que deben ser empregados cun alto nivel de cualificación. Ben preparados, ao día, preocupados polo seu perfeccionamento permanente e que apliquen eses bos coñecementos na práctica diaria. Algo que distingue as organizacións intelixentes é que saben promover o coñecemento das persoas que as integran e aproveitan este coñecemento transformando o talento individual en coñecemento organizacional. Pois ben, parece pouco discutible que a política retributiva pode contribuír a iso. Dentro do campo salarial, de todos os compoñentes da estrutura retributiva este é o que conecta máis coa xestión de persoas. Podemos definir esta retribución coma aquela que permite avanzar á persoa ao longo da súa historia profesional a través dunhas bandas retributivas (na nosa normativa interna o EBEP chámalles graos, categorías ou chanzos) polas que vai movéndose ou progresando, e a medida que adquire máis competencias profesionais vai demostrando un desempeño correcto dos seus labores profesionais. Podemos dicir, xa que logo, que desde o punto de vista que agora estou tratando, son fundamentalmente varios os fundamentos desta retribución: fomentar o bo desempeño dos postos de traballo, o estímulo da aprendizaxe e o desenvolvemento constante das competencias e capacidades do empregado. O binomio capacitación e bo desempeño aglutinan en si mesmos unha parte esencial dos obxectivos que ao principio sinalaba que deben informar unha xestión centrada nas persoas.

Podemos profundar algo máis nas características que forman este tipo de retribución.

Permite un recoñecemento en forma de maior retribución polo bo desempeño e pola adquisición de maiores competencias e capacidades. Este é o requisito que lle serve de fundamento a este tipo de retribución, sen o cal quedaría desnaturalizada. Polo tanto, calquera experiencia real que consista en recoñecer avances de maneira máis ou menos automática, polo transcurso da mera antigüidade, confundindo a experiencia co mero paso do tempo e o cumprimento de anos de servizo, será outra cousa distinta, pero non unha verdadeira retribución de categoría. Experiencia é aprendizaxe que se adquire ao longo do tempo e que se traduce nun saber teórico ou práctico, que o simple paso do tempo non garante. E a iso cumpría engadir que é un saber adquirido e que se aplica ao traballo, desembocando nun mellor desempeño. É dicir, estamos en presenza dun saber posto en acción. Isto é algo que deben ter moi presente os deseñadores de plans de formación.

O sistema de acreditación do desempeño e a maior capacitación profesional é obxectivo, transparente e valorado de forma tecnicamente correcta. Esta segunda característica é un corolario da anterior. O sistema de acreditación non pode estar baseado en meros aspectos formais, ten que traducirse nun verdadeiro sistema que permita medir os avances logrados pola persoa tanto na súa capacitación profesional como no seu desempeño. Para o primeiro, os modelos de baremación e certificación son rigorosos, obxectivos, coñecidos e valorados tecnicamente por verdadeiros profesionais.

Para o segundo, a acreditación do desempeño, as modernas organizacións públicas veñen aplicando desde hai varios decenios as ferramentas de avaliación do desempeño e,

neste sentido, a literatura xerada arredor da OCDE e outras institucións multilaterais sobre as experiencias neste campo é pródiga. Unha literatura que, dito sexa de paso, non deixou de advertir sobre as dificultades técnicas, os problemas prácticos e de índole estrutural ou cultural que tiveron as avaliacións do persoal. A pesar diso, a súa xeneralización resulta evidente, o que vén indicar que, malia as súas dificultades, as administracións públicas seguen a consideralas necesarias.

Queda, pois, nas mans das administracións que esas avaliacións se realicen e non se convertan nun mero trámite formal, nun mero expediente que hai que pasar cada catro, cinco ou seis anos, se estamos a falar das avaliacións para a promoción. Nas súas mans está que tal avaliación se realice con rigor, o que ao meu modo de ver require varias cousas. Requírese que exista algún sistema de acreditación ou validación daquelas maiores competencias ou coñecementos adquiridos polo empregado, ben sexa porque existe un sistema de certificación e homologación dos cursos de formación que garanta a súa calidade, ben sexa porque o empregado teña que pasar por algún curso específico ou superar unha serie de créditos formativos para a promoción.

Requírese tamén que a avaliación sexa realizada por órganos profesionalizados e especializados. Estamos a falar de cousas moi relevantes para o empregado, como avaliar o esforzo realizado por un empregado ao longo de varios anos da súa traxectoria profesional, e isto non se pode resolver de calquera xeito. Requírese, en definitiva, que exista tamén transparencia e claridade sobre o cómo e sobre o qué se vai valorar para obter este progreso profesional e económico. Os órganos especializados encargados da valoración deben realizar un progresivo traballo de baremación e obxectivación dos méritos valorables nesta carreira, xerando a necesaria certeza sobre as expectativas dos empregados e sobre os itinerarios que deben seguir durante os anos previos á avaliación para a promoción. Só así unha retribución ligada ao desenvolvemento ou perfeccionamento persoal do empregado pode despregar todas as súas potencialidades nestes sistemas.

Esta retribución é de contía suficiente e proporcionada para converterse en estímulo para que a persoa se preocupe polo seu perfeccionamento no posto de traballo e por aplicar tales coñecementos nun bo desempeño. Xa que se trata de mobilizar a vontade e os esforzos da persoa nunha determinada dirección, o estímulo para logralo ten que ser proporcionado. Aquí enfrontámonos a unha dificultade estrutural que non se pode obviar. Cando se parte dun modelo salarial tradicional, que prima as retribucións salariais xerais ou de grupo, en detrimento dunhas retribucións máis individualizadas ou personalizadas, o tránsito dun a outro leva aparelladas unhas resistencias e uns custos que dificultan en extremo este tránsito.

O ascenso nas bandas retributivas prodúcese a uns intervalos de tempo que manteñen vivo aquel estímulo no empregado. Existen estruturas retributivas para todos os gustos e o número de chanzos ao longo das bandas son tamén moi diferentes, pero todos coinciden nunha cousa, que é que a meta de obter un avance retributivo ten que parecer o suficientemente próxima e alcanzable para manter a motivación. O estímulo, por outra banda, debe ser constante e manterse ao longo de toda a vida profesional. Poderá discutirse se en idades máis temperás a plasticidade cerebral é maior e, polo tanto, a capacidade de aprender é superior; en tal suposto a intensidade do estímulo debe ser máis importante para favorecer estas posibilidades. Mais o que tampouco se discute é que a capacidade de aprender se mantén sempre e que a vida profesional debe estar presidida por esta idea da formación permanente que a longo prazo se converte, por acumulación, en caudal de experiencias que é

o fundamento do éxito profesional. Abundando nesta idea, poderíamos dicir que poucas cousas hai tan frustrantes como a perda de horizontes, representada, por unha banda, en acadar as metas máis altas moi cedo e atopar obstruídas as posibilidades de seguir progresando, e, doutra banda, en establecer barreiras ao progreso profesional ao alcanzar a madurez. A perda de capital humano que isto representa constitúe, ademais dunha certa inversión da escala de valores, algo verdadeiramente dramático que non se pode deixar de salientar, por máis que hoxe en día tantas organizacións privadas e públicas parezan esquecer algo tan elemental. A maximización do beneficio a curto prazo e as políticas agresivas de redución de custos están na raíz deste problema e teñen algo que ver coa crise que afecta ao noso modelo económico de produción.

Esta retribución é selectiva; quer dicir, non todo o mundo avanza a través dela á mesma velocidade e só os mellores acadan as metas máis altas. Aquí atopa expresión tamén a formulación do principio clásico do mérito e a capacidade. Aquelas persoas que se distinguen por investir máis no seu tempo e no seu esforzo a prol do seu maior perfeccionamento profesional e aquelas que se distinguen en maior medida no seu desempeño deben estar en condicións de obter unha maior e máis rápida recompensa retributiva por esta vía da carreira. Neste eido —coma no da remuneración por desempeño, rendemento ou produtividade que veremos deseguido— é moi negativo o criterio do «café para todos». Non creo que sexa preciso insistir aquí moito en que o principio de igualdade debe permitir a todos comezar desde a mesma situación de partida e ofrecer as mesmas oportunidades, pero satisfeito este condicionante inescusable previo, está implícito no concepto de carreira que avanza máis e máis rápido aqueles que máis se esforzaron.

A estrutura salarial ampla e bastante completa que ofrece o EBEP outorga a oportunidade de establecer unha retribución destas características, ligada ao desenvolvemento profesional do empregado —entendendo por aquel o seu maior nivel de cualificación adquirido, de competencias desenvolvidas ou de perfeccionamento profesional— así coma ao desempeño do funcionario. Tal posibilidade despréndese con claridade cando fala dunha retribución complementaria que remunera a progresión alcanzada polo funcionario dentro do sistema de carreira administrativa. Xa contamos con algúns exemplos disto nos eidos da educación universitaria e da investigación, polo tanto non é nada absolutamente estraño ao mundo da Administración. Tamén os modelos de carreira do persoal sanitario e do persoal docente non universitario se basean nos mesmos parámetros, aínda que o pouco tempo que leva en aplicación o primeiro e que o segundo non pasase aínda de proxecto impiden facer unha valoración dos mesmos polo momento.

As administracións públicas españolas dispoñen xa, así pois, dunha ferramenta retributiva para orientar as súas políticas de persoal nesta liña de favorecer o desenvolvemento e perfeccionamento constante dos seus empregados ao longo de toda a súa traxectoria profesional.

5. UNHA RETRIBUCIÓN QUE BUSQUE O COMPROMISO DOS EMPREGADOS COAS METAS E OBXECTIVOS DA ADMINISTRACIÓN

Agás naqueles aspectos que conectan cos perfís constitucionais do emprego público, as políticas de retribucións, coma o resto das políticas de persoal, gústenos ou non nos guste, tampouco constitúen unha finalidade en si mesmas. Son políticas instrumentais. Como os demais elementos da organización, as persoas, segundo a teoría clásica da organización,

están orientadas ao logro dunha finalidade. No caso da Administración é obvio que esa finalidade é a prestación dun ben ou servizo público.

Pois ben, tamén as políticas de persoal, e dentro delas as políticas de retribucións, poden e deben estar aliñadas con eses obxectivos de servizo. No noso país hai anos que xa se implantou o complemento de produtividade e os incentivos ao rendimento. Denominacións, por certo, que denotan a reminiscencia duns tempos en que primaba o prisma da consideración do persoal como un recurso produtivo máis.

De todos os compoñentes retributivos este é sen dúbida o que deu lugar a maior literatura nos últimos tempos, como consecuencia da súa veloz extensión na maioría dos países desenvolvidos, en paralelo aos impulsos reformadores emprendidos no emprego público nos anos setenta e oitenta do pasado século. Xunto coa avaliación do desempeño, ferramenta á que tan ligado está, converteuse axiña en elemento vigorizador e emblemático daquelas reformas. Carácter que non perdeu, nin moito menos, como vén demostrar o nivel preeminente que se lle segue a outorgar en case todos os modelos de emprego público.

Nunha visión da xestión centrada nas persoas, esta retribución ten igualmente unha transcendencia decisiva, pois pon a énfase non no qué fan as persoas, senón no cómo. É dicir, na calidade, no esforzo, na dedicación, na vontade postos ao servizo dun obxectivo ou unha meta. E sendo isto así os factores relacionados coa motivación son decisivos.

Os seus elementos configuradores serían logo:

En primeiro lugar, a contía desta remuneración garda proporcionalidade co obxectivo que persegue. Se o que perseguimos é un maior estímulo da persoa para que se implique máis e mellor no seu traballo, para que se aliñe en dirección ás metas perseguidas pola Administración, o que esta está disposta a pagarlle ten que estar en relación co esforzo aplicado ou cos logros obtidos.

Do mesmo xeito que nos demais compoñentes da estrutura salarial, neste é tamén determinante que as apreciacións que se realizan sobre a actuación das persoas, sobre a súa contribución aos resultados conseguidos e, en definitiva, sobre o grao de cumprimento dos obxectivos asignados estean sustentadas sobre sistemas de medición que proporcionen racionalidade, obxectividade e equidade.

Cabería aquí reproducir parte do dito respecto das avaliacións para a carreira, aínda que convén non confundir ambas. As avaliacións para a carreira son de maior transcendencia porque o que se substancia nelas é a valoración dunha traxectoria polo xeral de varios anos e teñen unhas consecuencias máis profundas para a vida profesional dun empregado. A súa periodicidade é máis longa, son máis os aspectos e méritos que cómpre valorar, o formalismo é máis intenso e as instancias responsables das valoracións son distintas.

A avaliación, cando leva asociada unha retribución, ten unhas connotacións distintas. A súa periodicidade é máis curta, sometida a menos formalismo, e as súas consecuencias, aínda sendo importantes, non teñen a transcendencia nin repercusións que as derivadas da avaliación para a promoción. Os problemas que a acompañan son tamén dun signo distinto. Son frecuentes as actitudes culturais de resistencia a aplicar sistemas de valoración aos que se lles reprocha, entre outras cousas, que desvían a atención dos directivos públicos das súas obrigas máis relevantes porque, ao cabo, cada responsable é capaz de saber como traballan os seus colaboradores sen o auxilio de sistemas formais de avaliación. A afirmación é incorrecta en si mesma, porque non estamos en presenza dunha apreciación xeral e superficial da actuación da persoa, senón dunha apreciación que ten consecuencias moi relevantes sobre as per-

soas e o seu cadro de emocións e sentimentos, ao cal non son en absoluto alleas as percepcións que se lle transmiten sobre o seu traballo. E, polo tanto, a exactitude nas valoracións adquire moita relevancia. Os sentimentos de satisfacción polo traballo e motivación para mellorar pódense mudar facilmente en sentimentos contrarios se non se percibe a obxectividade e equidade nesta retribución.

Doutra banda, os estudos da OCDE e a literatura sobre a cuestión coinciden en destacar que, máis alá dos problemas de aceptación, culturais e de carga de traballo das avaliacións, o seu valor engadido máis salientable son as melloras sobre os modos de xestión e organización a que dan lugar. Favorecen as interrelacións entre xefes e colaboradores, así como a clarificación do que se pide de cada persoa.

Unha retribución destas características cumpre tamén a misión indicada ao principio de aliar ás persoas coas metas e obxectivos da Administración. Polo tanto, contribúe —por non dicir que é imprescindible para ese fin— a que as administracións sexan plenamente efectivas no logro desta misión que está conectada coa planificación estratéxica e cun sistema de dirección por obxectivos. Hoxe en día, as administracións van adquirindo cada vez máis práctica na aplicación de sistemas de xestión planificada onde os obxectivos máis estratéxicos descenden ata converterse en obxectivos operacionais de todos os niveis organizativos. Contribúen así mesmo en gran medida a favorecer esquemas retributivos desta natureza os sistemas de xestión de calidade, en cuxa aplicación nas administracións se están logrando avances substantivos. Poderíamos dicir que os sistemas de dirección por obxectivos e a remuneración por obxectivos asociada a eles é o lugar onde entran en contacto, onde interaccionan mellor, a redes de desexos ou intereses das persoas e das organizacións. Esta remuneración contribúe a harmonizar os intereses individuais cos intereses da Administración orientándoos nunha soa dirección, transformando o progreso das persoas, os seus coñecementos, os seus talentos, en logro de resultados colectivos.

Os modernos sistemas de avaliación e remuneración saben diferenciar ben ambos os planos tentando harmonizalos. Por iso non se centran só nunha apreciación illada e fría dos obxectivos ou resultados, senón que incorporan outros dous factores: as competencias específicas para o bo desempeño do posto de traballo e os comportamentos, prácticas e pautas de actuación, que se identifican tamén como as máis axeitadas para un desempeño adecuado. E non se trata de valorar nas persoas calquera tipo de competencias, coñecementos ou habilidades, por un lado, ou de condutas, por outro, senón aquelas que se identificaron ou demostraron idóneas para o éxito no seu traballo.

Máis alá desta discusión sobre as bondades e problemas que adoitan acompañar —ou que necesariamente acompañarán habería que dicir— a unha retribución por rendemento ou desempeño, nun plano máis real, os acontecementos seica discorren con rapidez nunha determinada dirección. Foi, no caso español, a vontade do propio lexislador do EBEP a que esixiu que a aplicación dunha retribución vinculada ao desempeño, ao rendemento ou ao logro de obxectivos ou resultados teña que vir sempre acompañada dun sistema de avaliación do desempeño. Nesta liña, a preocupación do lexislador da Función Pública é evidente e leva tempo emitindo sinais inequívocos nesta dirección.

É indubidable que as administracións públicas españolas con máis iniciativa irán implantando progresivamente este compoñente da retribución, aínda non establecido en moitas delas, pero que pouco e pouco irá adquirindo maior peso na estrutura das retribucións.

En primeiro lugar, o EBEP, ao regular o paquete retributivo que as administracións deben adoptar no futuro desenvolvemento a través das súas leis propias de Función Pública, outórgalle un papel relevante á remuneración vinculada ao interese, iniciativa, logro de obxectivos e resultados. Aínda que o EBEP, como dixemos, dá aquí un paso máis e esixe que para a implantación deste tipo de remuneración cada administración debe aprobar un sistema de avaliación do desempeño.

Que a implantación dunha remuneración estea ligada á avaliación do desempeño dá lugar a máis dunha reflexión. O lexislador fai gala dunha gran cautela. Coñece as dificultades que existen para xestionar unha retribución desta natureza, que require a posta en marcha de técnicas, sistemas complexos e esforzos organizativos importantes. E, se cadra por esta razón, quixo tecnificar o uso que se vaia facer deste tipo de remuneración e esixiu que leve asociada de maneira obrigatoria unha ferramenta que garanta unha aplicación tecnicamente correcta.

Por outra banda, estamos en presenza dunha técnica que camiña na dirección dunha certa personalización e individualización da xestión de persoal que en poucos campos atopa unha expresión tan particularizada coma na avaliación do desempeño. Unha técnica cuxa esencia parte necesariamente dunha interacción directa da Administración coa persoa, coa que se discute sobre o seu modo de traballar, os obxectivos que debe lograr, as melloras que debe perseguir, a formación que debe realizar. Moitos están xa tomando conciencia do que isto representa e do reto inmenso que supón para as administracións, pola transformación tan grande dos modos de xestión que anuncia.

En segundo lugar a Lei de axencias, unha lei nacida con propósitos moi ambiciosos, pon a énfase nunha xestión baseada na responsabilidade pola xestión, no compromiso pola mellora dos servizos públicos, no cumprimento duns obxectivos externos claros de mellora e pactados de forma semicontractual nun contrato de xestión. Outórgalle para iso autonomía aos xestores da Axencia, esixindo, como correlato, a responsabilidade polo cumprimento dos obxectivos trazados nos contratos de xestión. Pero, o que a min agora me interesa salienta, posto que estamos a falar de retribucións, é cómo a Lei de axencias toma en consideración a remuneración por obxectivos como un instrumento ou peza máis da estrutura configuradora do modelo que contribúe a aquela finalidade esencial da mellora da calidade e os resultados. Non é gratuito que esta Lei de axencias chegue a considerar o sistema que ten que relacionar a masa de complemento de produtividade co grao de cumprimento dos obxectivos asignados á Axencia como elemento que ten que estar contemplado no contrato de xestión. E tampouco o é que, ao regular o réxime do seu persoal directivo, mencione expresamente que unha parte das súas retribucións ten que estar vinculada forzosamente ao cumprimento dos obxectivos do contrato de xestión, como expresión do plus de responsabilidade que estes asumen sobre a boa marcha da Axencia.

6. UNHA RETRIBUCIÓN QUE BUSQUE A IMPLICACIÓN E ASUNCIÓN DE RESPONSABILIDADES DOS EMPREGADOS

Mais a retribución non só debe apoiar un mellor traballo e o logro de resultados. O nivel de implicación das persoas, polo menos dalgunhas delas, debe chegar máis lonxe. Tenas que estimular a optar polos postos máis críticos, por asumir os niveis de responsabilidade máis altos. E isto leva tamén a algunhas reflexións que teñen que ver moito así mesmo coas retribucións.

En primeiro lugar, é esencial saber identificar con claridade tales responsabilidades, lograr medilas e diferenciais. Nada pode ser máis negativo neste sentido que unha política de retri-

bucións que non distinga as distintas responsabilidades inherentes aos postos de traballo (aínda que non só as responsabilidades, como é ben sabido), que remunere de igual ou similar maneira os postos de traballo con independencia de tales responsabilidades. A cuestión é de enorme transcendencia e é difícil que poida clarificarse sen o auxilio das correspondentes técnicas analíticas de postos de traballo.

É verdade, e é importante destacalo, que unha boa política de persoal ten que mirar por que os postos críticos da Administración estean desempeñados polas persoas máis capacitadas, que para iso é importante unha política de desenvolvemento que planifique os itinerarios e traxectorias profesionais destas persoas para que cheguen un día a desempeñar estes postos con niveis de calidade aceptables, así como que estean tamén correctamente planificados os cambios nestes postos de responsabilidade. Nunca se dirá demasiado sobre a importancia das políticas de desenvolvemento e de planificación de cambios de persoal. Pero o que agora me toca destacar é como tamén as políticas de retribucións contribúen de maneira decisiva a isto.

Aínda que non todo ten que ver coas retribucións, como veremos. Ás persoas móveas a asumir de modo efectivo esas responsabilidades ou as maiores esixencias dos postos de traballo non só que estean mellor retribuídas, senón tamén que nisto ven un recoñecemento expreso da importancia que a Administración lle concede a esta maior implicación nas responsabilidades ao outorgarlles unha posición na que a súa posibilidade de implicación e de influencia nas decisións é maior.

Respecto desta retribución por posto estamos tamén en condicións de afondar en cales son as características que a configuran:

En primeiro lugar, a equidade interna determina un bo sistema para situar retributivamente cada posto de traballo na situación que lle corresponde en relación cos demais; un modelo que permita discernir as características inherentes a cada un deles, o que os diferencia dos demais. Dito coa formulación máis tradicional, sería aquel principio de a igual traballo igual salario, que, aplicado a unha remuneración de posto de traballo, viría dicindo que debemos remunerar igual os postos de traballo que teñen iguais esixencias de responsabilidade, competencias, iniciativa ou complexidade, e debemos remunerar diferentemente aqueles postos de traballo que teñen requirimentos singulares.

A segunda característica dunha boa retribución de posto de traballo é un corolario do anterior. Se debemos diferenciar o tratamento retributivo dos postos de traballo en función dos seus contidos e das esixencias inherentes aos mesmos, temos que contar cunha ferramenta analítica que nos permita descubrir as características ou factores inherentes a aqueles a intensidade coa que se presentan. As tecnoloxías de coñecemento dos postos de traballo para un correcto deseño dos mesmos son un elemento central dos sistemas de xestión de persoal, e así o recoñeceu a Comisión de Estudo do EBEP. Pois ben, un dos campos onde o estudo dos postos de traballo proxecta unha das súas máis importantes utilidades (aínda que non a única, como é ben sabido, nin quizais a máis determinante, aínda que isto desborda amplamente o propósito desta exposición) é no da determinación dunha retribución que garanta aquel principio de equidade interna do salario.

A nosa Administración leva máis de medio século porfiando por centrar unha parte da xestión de persoal nos postos de traballo e por considerar o posto de traballo un elemento primordial do sistema de retribucións. Os primeiros intentos tras a Lei de funcionarios de 1964 non culminaron, precisamente por non levaren a cabo un dos elementos que a propia lei considera como imprescindibles, a clasificación dos postos de traballo. Tras a reforma de

1984 lévase a cabo no noso país o primeiro intento real de análise sistemática de postos de traballo. E o esforzo sostido nesta dirección é precisamente o camiño.

Xa o dixeran; unha retribución equitativa, que toma en consideración de forma proporcionada as diferenzas respecto aos contidos dos postos de traballo, é unha retribución que favorece que as persoas estean motivadas para cualificárense e en disposición de asumir de maneira efectiva maiores responsabilidades.

Pero para manter activo este estímulo das persoas por asumiren responsabilidades, co que xoga unha boa retribución, cómpre tomar en consideración outro factor que, non por ser colateral ao sistema de retribucións en si mesmo, ten por iso menos relevancia para soste-lo armazón que o configura. Refírome ao correcto sistema de provisión dos postos de traballo, aquel que garante que as persoas que chegan a aqueles postos de traballo de maiores esixencias e responsabilidades sexan as máis capacitadas. Todo o efecto motivador dunha boa retribución ligada ao posto de traballo se dilúe se esta non vai acompañada dun sistema de provisión que permita a detección das persoas máis capacitadas e cos perfís máis axeitados a cada tipo de posto de traballo. E nisto coinciden tanto as opinións dos expertos (véxase a Comisión de Estudo) como as recentes reformas lexislativas (EBEP e Lei de axencias estatais) cando marcan o camiño da profesionalización das Comisións de valoración nos sistemas de provisión de postos e a tecnificación dos procesos de valoración de candidatos.

Non esquezamos que o posto de traballo, ademais de condicionar unha retribución, conecta de modo fundamental coa moderna xestión das persoas a través da xestión dos itinerarios. Con este concepto non estamos aludindo só á armazón estrutural dos postos, que clasifica os postos en familias ou agrupacións atendendo á natureza das súas funcións ou a outras características semellantes, e polo tanto establece o campo ou traza o camiño polo que se pode mover un funcionario ao longo da súa vida profesional e determina que postos de traballo son os máis apropiados segundo que tipo de funcionario, fundamentalmente pola súa pertenza a un corpo. Os itinerarios van máis alá e fan referencia a unha política de desenvolvemento personalizada que, en función das características persoais e profesionais dunha persoa e as súas potencialidades, trata de planificar ou encamiñar a súa traxectoria de desempeño de postos de traballo esgotando as súas diversas etapas de aprendizaxe, de experimentación, ata chegar ás metas máis altas unha vez superado o seu desenvolvemento. Postos e persoas constitúen unha dualidade na que descansa boa parte da xestión de persoal e hai que facelas xogar combinadamente. Unha planificación que debe descansar non só sobre as costas e a iniciativa individual de cada persoa, senón que debe estar apoiada e axudada pola propias administracións.

7. EN CONCLUSIÓN, UNHA RETRIBUCIÓN QUE BUSQUE A MOTIVACIÓN E A TRANSMISIÓN DE VALORES

As políticas debuxan tamén un retrato de cada organización, e con elas lánzanse mensaxes bastante nítidos de cáles son os ámbitos de preocupación; mensaxes que son percibidas xa sexa de xeito consciente, en maior medida, pero tamén de xeito inconsciente polas persoas. E como toda mensaxe, poden ser un vehículo de transmisión dos valores defendidos polas administracións nas súas políticas de persoal.

Se lles pagamos o suficiente aos titulares dos postos de traballo segundo as responsabilidades ou complexidade das tarefas que asumen, estamos transmitindo a mensaxe de que o

que importa é que as persoas tomen decisións, que asuman responsabilidades, favorecendo así a política do compromiso.

Se recompensamos ás persoas polo desempeño eficiente ou polo logro de resultados ou obxectivos, a mensaxe que se ofrece claramente é sobre que dirección se quere que as persoas orienten os seus esforzos. A orientación das persoas cara aos obxectivos de mellora de servizo público e á cultura da calidade hase ver favorecida.

Se recompensamos polo progreso e capacitación do empregado, lanzamos a mensaxe de que nos preocupa contar con profesionais con talento.

En definitiva, unha boa política de retribucións, sostida no tempo, pode chegar a penetrar de maneira efectiva na cultura de compromiso das persoas co servizo público e de mellora do mesmo. Pero tamén é importante destacar que os valores imperantes nunha administración se transmiten mellor cando as políticas están impregnadas daqueles valores, e as persoas pódenas inferir de accións que son coherentes con aqueles valores.

No que non se pode fundar unha política retributiva é no café para todos. Non hai nada máis desmotivador para o empregado que observar como unha administración trata por igual a aqueles empregados motivados, comprometidos, preocupados pola súa formación e desenvolvemento permanente, máis aliñados e comprometidos coas metas da Administración, que a aqueles que manteñen unha actitude de inhibición ou que se limitan a cumprir sen máis. Unha actitude así tenderá a homoxeneizar as actitudes e comportamentos, e cabe sospeitar en que dirección o farán.

Moitas ideas que subxacen nesta exposición conflúen nunha xestión das retribucións máis próxima ás persoas. Pero entendamos ben o que isto significa. Non significa unha individualización da xestión que propicie diferenzas e desigualdades inxustificadas, nin carente de regras, senón que teña na equidade, obxectividade e respecto á legalidade, pero tamén na tecnificación e profesionalidade da función de xestión de persoal, os seus principios reitores.

Hoxe tocaba falar aquí de retribucións, pero non esquezamos que este prisma serve tamén para enfocar o conxunto do sistema de xestión de persoal, do que as retribucións só forman unha parte, aínda que non modesta.

8. AS RECOMPENSAS EMOCIONAIS

Nunhas xornadas presididas pola idea dunha xestión centrada nas persoas non pode faltar unha referencia ao sistema de compensacións non económicas. É sabido que o ingreso das persoas na Administración, como cando se integran en calquera outro de tipo de agrupación humana, é porque deste xeito logran satisfacer mellor os seus desexos ou un intereses.

Sería moi simple pensar que os empregados públicos só pretenden satisfacer a súa necesidade de obter unha boa retribución. Por riba da satisfacción das necesidades básicas, a retribución non ten por que ocupar o lugar máis alto na escala de motivacións. Abondaría con formular as seguintes cuestións: a cantos coñecemos que estean verdadeiramente satisfeitos co seu salario? Seica un bo salario fai máis agradable un traballo rutineiro ou aburrido? Ou faino máis agradable o ambiente de traballo en que nos movemos?

Son moitos os factores que poden contribuír a que as persoas se atopen satisfeitas en e co seu traballo, e como dixer, a retribución non adoita ser o máis importante. É, de todas as maneiras, unha cuestión que entronca cos trazos de personalidade de cada individuo. A todos non lles gusta o mesmo tipo de traballo nin a mesma forma de traballar, e o camiño para ato-

par ese acomodo non sempre é doado, pero a cuestión é a máis decisiva desde o punto de vista da motivación.

Nesta escala pódense encontrar moitas outras formas de recompensar ás persoas para motivalas no seu traballo, aínda que con moi distinta incidencia segundo cada individuo:

- A percepción da finalidade, utilidade ou relevancia do traballo.
- O bo clima de traballo e o entendemento con xefes e colaboradores.
- As oportunidades de aprendizaxe que reporta un traballo, ou as de ensinar aos demais.
- As posibilidades de participar nas decisións, de ser consultados ou de que se teñan en conta as iniciativas.
- O recoñecemento ou a felicitación polo traballo realizado.

Estas son algunhas das recompensas inmateriais que debería buscar a xestión de persoal entendida no seu máis amplo sentido, é dicir, entendida como función que implica a todos aqueles que teñen unha responsabilidade de dirección ou de traballo en equipo e non só ás unidades organizativas de xestión de persoal.

Esta maneira de actuar está frecuentemente esquecida, se cadra porque é a que precisa dunha implicación e unha presenza máis activa dos xefes e directivos. É, daquela, unha actividade moi esixente.

9. CONDICIONANTES ESTRUTURAIS

Todo isto non é sinxelo. Sexamos realistas, necesita dunha transformación importante na función de xestión das retribucións nas administracións, que afectará ao seu modelo de organización, aos modos de xestionar, ás tecnoloxías usadas e aos perfís profesionais.

Non todas as receitas se poden traspoñer nin aterrar sobre todas as realidades posibles, coma se fosen modelos de validez universal útiles para calquera tipo de situacións. Nada máis lonxe da realidade. Moitas veces, unha retribución ligada á produtividade, ao logro dos resultados, ao cumprimento de obxectivos, ou ao desempeño resulta dunha enorme utilidade para orientar as unidades cara ao cumprimento dos seus obxectivos e mellorar a calidade das súas prestacións. Pero outras veces pode non ser o modelo máis adecuado e introducir outra serie de problemas que poden ser maiores que aqueles que pretende corrixir. Pensemos que unha das calidades que debe reunir unha retribución, ben ligada a resultados ou ben ao desempeño, é que sexa percibida como transparente e equitativa, e non sempre o é pola dificultade de medir aqueles resultados ou comportamentos, a dificultade de transmitir, polo tanto, que as apreciacións que se fan son xustas, tamén polo risco de burocratizar en extremo as entrevistas, avaliacións, confección de formularios, etc., ou simplemente porque a organización non ten a capacidade técnica, experiencia, ou cultura necesaria para implantala.

Con isto non quero dicir en absoluto que resulte rexeitable a aplicación desta retribución, senón que non se debe facer en calquera momento e custe o que custar. Por suposto, sempre será mellor poder aplicar unha retribución destas características, pero só cando esteamos seguros de que a podemos aplicar correctamente e de que estamos preparados para facelo. É dicir, que debemos aplicala de modo consciente, de forma prudente e calculada, medindo ben os seus posibles efectos.

As tecnoloxías asociadas á xestión das retribucións ligadas ao desempeño, á carreira ou aos postos de traballo non son fáciles de deseñar e de implantar, sobre todo en administracións de gran tamaño. Requiren adestramento, ensaios reais, e deben estar adaptadas ás

peculiaridades de cada ámbito organizativo. Quer dicir, requírese investimento, tempo, e non poucas doses de paciencia.

Non convén esquecer tampouco os problemas culturais que afectan a todo proceso de cambio e que demandan tamén unha xestión específica do proceso.

Non hai que desprezar as dificultades inherentes á práctica de canto se vén dicindo. Fai falta unha boa dose de realismo, actitude imprescindible para evitar sobresaltos e sorpresas desagradables cando o mundo parece non querer axustarse aos nosos desexos. Afortunadamente, contamos cada vez máis con literatura especializada e con experiencias prácticas en moitos países que nos advirten das dificultades, dos erros e das mellores maneiras de enfrontarse a eles, como en todo proceso de xestión do cambio sucede inevitablemente.

BIBLIOGRAFÍA

- Castillo Blanco, Federico A. 2008. *Los derechos retributivos de los empleados públicos*. Comentarios á Lei do Estatuto Básico do Empregado Público.
- Ferez, Manuel. 2006. *La carrera administrativa: nuevas perspectivas*. Barcelona: Estudios de Relaciones Laborales.
- INAP. 2005. *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Abril 2005. Madrid: Estudios Gobierna.
- Longo, Francisco. 2006. *Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas*. Madrid.
— 2004. *Mérito y flexibilidad*.
- OCDE. 2005. «The Way Forward»; *Modernising Government*, París.
— 2005b. *Performance-related pay policies for government employees*. París.
— 2004. *Performance-Related Pay of Government employees: Main Trends and impact across OECD Countries*. París.
— 2003. *Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries*. París.
- Palomar, Alberto. 1996. *Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos*. Madrid.
— 2007. «Los derechos retributivos de los empleados públicos», en *Estatuto Básico del Empleado Público*.
- Román, Carmen, Miguel Sánchez e Francisco Velázquez. 2004. *Líneas de Reforma del Empleo Público*. Madrid.
- Sánchez Morón, Miguel. 2004. *Derecho de la Función Pública*. Madrid.
- Vall Arnau, Joaquín. 2008. *Los Derechos retributivos*. Comentarios ao Estatuto Básico do Empregado Público.
- Wood, Robert e Verena Marshall (Universidade de Australia Occidental). 1993. *La Evaluación del Rendimiento: Práctica, Problemas y Cuestiones a Debate*. París: OCDE.

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.

Servizo civil e gobernabilidade democrática



& *Resumo/Abstract: Aquí preténdese indagar algunhas ideas-forza sobre como podemos avanzar na gobernabilidade democrática a través do fortalecemento institucional da función pública. Para iso, o primeiro paso consiste en investigarmos que problemas de gobernabilidade veu resolver a función pública institucionalizada no que en Occidente se coñece cada vez máis como «Sistema de Mérito». A día de hoxe, o sistema de mérito, na súa forma tradicional de función pública burocrática, atópase sometido a unha serie e en parte fundada contestación doutrinal e política. Pero se non sabemos con precisión que problemas de convivencia social resolvía o sistema burocrático de mérito, corremos o risco de introducirmos reformas intencionadamente modernizadoras pero que acaben por deteriorar efectivamente a nosa gobernabilidade e tecido institucional. O primeiro, pois, será estudar os fundamentos ou bens públicos e xurídicos encarnados no sistema de mérito. Unha vez desenvolvida esta tarefa, poderemos pasar a inventariar os desafíos que hoxe se lle formulan á función pública burocrática tradicional e as respostas ou solucións que se foron avanzando polo novo movemento internacional de modernización administrativa iniciado a partir da crise observable en todas as democracias avanzadas desde mediados da década de 1970.&*

& **Palabras clave:** función pública, gobernabilidade, burocracia, meritocracia, modernización administrativa

1. A FUNCIÓN PÚBLICA COMO INSTITUCIÓN DA GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA: FUNCIÓN PÚBLICA COMO INSTITUCIÓN E FUNCIÓN PÚBLICA COMO ORGANIZACIÓN

«Governabilidade» é unha expresión cuxa equivocidade aínda é maior que a súa popularidade¹. Como creemos na razón de Bacon cando afirmaba que a verdade brota antes do erro que da confusión, procederemos a expoñer rapidamente o noso entendemento do termo.

A gobernabilidade é un atributo das sociedades, non dos seus gobernos. A gobernabilidade refírese á capacidade dunha determinada sociedade para enfrontar positivamente os desafíos e oportunidades que se lle expoñen nun tempo determinado. Governabilidade non é, pois, estabilidade política², senón creación de condicións para recoñecer e enfrontar colectivamente os retos e oportunidades de cada tempo.

A gobernabilidade non depende, pois, só da capacidade dos Gobernos e dos gobernantes. Ao ser unha calidade da sociedade tamén depende dos valores, as actitudes e os modelos mentais preponderantes na sociedade civil, é dicir, do capital social ou cultura cívica dos individuos e organizacións que a integran. Consecuentemente, un programa de fortalecemento da gobernabilidade será moito máis que un programa de reforma ou modernización do Goberno e afectará ao concepto mesmo de cidadanía. Neste sentido, sinalouse, con razón, que o enfoque «governabilidade» vai máis aló da reinvencción do Goberno, pois esixe reinventar tamén a cidadanía e a propia sociedade civil³.

As afirmacións precedentes serven xa para comprender que, desde a perspectiva da gobernabilidade, a función pública é á vez unha cuestión de Goberno e de sociedade. Non cabe unha función pública moderna nunha sociedade que non o sexa. Os valores constitucionais de imparcialidade, mérito, lealdade, eficiencia e responsabilidade non son valores dos funcionarios, senón da convivencia social. Se a sociedade non os integra na cultura cívica nin os esixe consecuente e eficazmente, a súa deformación está asegurada por máis que se proclamen e garantan formalmente. Se as forzas sociais e a opinión pública non recoñecen a necesidade e o valor social da función pública será moi difícil que esta se «reinvente» a base de pedir aos funcionarios que se superen tirándose dos seus cabelos.

A gobernabilidade pode postularse da sociedade en xeral ou dun sector particular da mesma. Fálase así de gobernabilidade educativa, sanitaria, ambiental, urbana, etc. En todo caso, unha estratexia de fortalecemento da gobernabilidade esixe o xurdimento de liderados capaces de articular unha visión, traducible nunha axenda, apoiada por unha coalición suficientemente ampla, forte e duradeira como para articular e resolver a suma de tensións que se producirán ao producir a reforma estrutural necesaria para responder aos desafíos e ás oportunidades⁴.

O nivel de gobernabilidade dunha sociedade ou dun sector social depende fundamentalmente de dous factores intimamente relacionados: a) a calidade do sistema institucional existente, é dicir, das regras do xogo ou sistema de incentivos e constricións determinantes en gran parte do número de actores e dos seus comportamentos, e b) as capacidades de gober nación dos actores sociais. Algunhas aclaracións adicionais fanse necesarias.

A primeira refírese á necesaria distinción conceptual entre institucións e organizacións⁵, sen a cal é imposible captar a idea mesma e as esixencias de actuación da gobernabilidade democrática. En toda sociedade existen institucións e organizacións. Ambas serven para ordenar a acción individual e colectiva; pero fano de xeito diferente. As institucións son fundamentais para a nosa vida (familia, linguaxe, mercado, propiedade, seguridade xurídica,

seguridade social, función pública...), pero a súa existencia é de orde abstracta, non son cousas tanxibles e concretas. As institucións existen principalmente nas nosas mentes, forman o capital social ou cultura cívica, e non teñen obxectivos específicos, aínda que cumpren importantes funcións sociais e facilitan o marco para que os individuos e as organizacións persigan os seus obxectivos específicos. As institucións son sistemas de normas ou regras do xogo que pautan as expectativas e comportamentos dos individuos e das organizacións. As institucións son fundamentais porque establecen o marco de constricións e de incentivos da acción individual e organizativa, fan razoablemente previsibles os comportamentos e permiten formular expectativas sensatas. Unha sociedade con institucións sas procura seguridade, facilita os intercambios económicos e de todo tipo, diminúe os custos de transacción, incentiva a economía produtiva e fomenta a participación política e a integración social⁶.

As institucións non se crean nin se cambian por decreto, plan ou deseño. Podemos influír na súa evolución, pero a condición de recoñecer a súa natureza de produtos do proceso de evolución social e non de ningunha configuración mental previa. Aquí radica outra diferenza fundamental entre as institucións e as organizacións. Estas últimas son tamén «ordes», pero ordes dirixidas ao comportamento de individuos específicos, creados para a consecución de fins ou obxectivos específicos, e susceptibles de ser predeseñados e alterados por planificación. É fácil comprender a distinción existente entre a institución familiar e a organización de cada familia. Tamén é posible comprender a distinción entre a función pública como institución e a función pública como organización.

Para iso convén dar un paso máis e establecer a relación entre as institucións e outros conceptos que viñemos utilizando tales como os de cultura cívica e capital social. As institucións non son só as institucións xurídicas, o Dereito vixente. As institucións son formais e informais. Sempre hai un grao de informalidade inevitable, que serve tanto para completar e adaptar a institucionalidade formal como para dar expresión a actores e problemas que non teñen cabida na formalidade e practican ou propugnan institucionalidades alternativas⁷. É a consideración das institucións informais a que nos permite captar a conexión íntima ou, mellor, a inclusión no concepto de institución dos conceptos da cultura cívica ou o capital social⁸.

Podemos xa agora proceder a distinguir entre a función pública como institución e a función pública como organización. Como institución, a función pública é o conxunto de valores, principios e normas —formais e informais— que pautan o acceso, a promoción, a retribución, a responsabilidade, o comportamento xeral, as relacións coa dirección política e cos cidadáns e, en xeral, todos os aspectos da vida funcional considerados socialmente relevantes. A función pública é, desde logo, unha institución xurídica; pero a súa institucionalidade non se esgota no xurídico formal. Existe tamén unha institucionalidade informal integrada polos modelos mentais e as expectativas que os funcionarios e os cidadáns teñen acerca do que constitúe o comportamento adaptativo na función pública. Estas regras informais do xogo son fundamentais para captar propiamente unha institución. Seguir descoñecéndoa, por esgotar o institucional no xurídico, é pecharse á evidencia e, sobre todo, incapacitarse para entender as dificultades de aplicación efectiva de tantos esquemas xurídico-formais⁹.

A función pública como organización é un concepto completamente diferente: refírese á suma de «recursos humanos» concretos postos ao servizo dunha ou do conxunto das organizacións público-administrativas. Esta suma de «persoas» concretas opera dentro do marco institucional da función pública; pero atópase ordenado para obter os resultados específicos da

súa organización. En realidade, os funcionarios e empregados públicos están sometidos a dúas ordes normativas: (a) por unha banda, á orde xurídica-institucional, verdadeiro *ius cogens*, determinante, xunto á orde institucional informal, do sistema de constricións e incentivos, e (b) por outro, á orde organizacional, determinada polos «mandatos organizativos», procedentes da autoridade responsable da eficacia e a eficiencia da organización e investida da potestade autoorganizatoria, así como pola cultura administrativa específica de cada organización.

En realidade, as normas institucionais e as normas organizativas da función pública teñen natureza enteiramente diferente. As primeiras non só son indispoñibles, senón que gozan dunha estabilidade e mesmo rixidez importante. Só o Legislativo pode proceder ao seu cambio e no marco sempre dos parámetros constitucionais. Polo demais, a marxe de cambio do lexislador límitase aos aspectos formais: sobre os aspectos institucionais informais pódese influír, pero en absoluto prever nin o resultado nin a velocidade do cambio, dada a complexidade inmanipulable de factores da que este depende.

Contrariamente, as normas organizativas da función pública teñen natureza «instrumental»; son «disposicións» orientadas á máis eficaz e eficiente consecución dos obxectivos da organización administrativa correspondente. Mentres as normas institucionais da función pública garanten valores e principios de convivencia social ás veces incluídos na propia Constitución, as normas organizativas son normas de disposición e xestión instrumental de «recursos» (humanos) para a consecución dos fins da organización. O ben xurídico protexido por unhas e outras é completamente diferente. A autoridade que pode producilas tamén. O procedemento para a súa produción e modificación tamén. As consecuencias da súa infracción tamén. Igualmente é diferente o tipo de coñecemento necesario para articular razoablemente estas normas: o Dereito, a Ciencia política e a Economía son relevantes para as normas institucionais; o *management* é a racionalidade central das normas organizativas¹⁰.

O propósito deste traballo non nos permite profundar na distinción apuntada. Si nos esixe resaltar as esixencias expostas polo cambio institucional da función pública. Este, como todo cambio institucional, implica non só cambios legislativos senón tamén no capital social ou cultura cívica referidos a este sector. Nada disto pode facerse por mero cambio planificado, por decreto¹¹. Contrariamente, o cambio institucional só poderá vir do cálculo racional dos actores (partidos políticos, gobernos, sindicatos, grupos de funcionarios, opinión experta e opinión pública) que conduza a un consenso suficiente para producir unha alteración das regras do xogo e dos modelos mentais e valorativos que as subxacen. Sabemos xa o suficiente sobre como se produce o cambio institucional para recoñecer a necesidade e insuficiencia tanto da «vontade política» como da disposición de modelos institucionais alternativos e obxectivamente superiores¹².

Aquí preténdese indagar algunhas ideas-forza sobre como podemos avanzar na gobernabilidade democrática a través do fortalecemento institucional da función pública. Para iso, o primeiro paso consiste en investigar que problemas de gobernabilidade veu resolvendo a función pública institucionalizada no que en Occidente se coñece cada vez máis como «Sistema de Mérito». Hoxe día, o sistema de mérito, na súa forma tradicional de función pública burocrática, atópase sometido a unha seria e en parte fundada contestación doutrinal e política. Pero se non sabemos con precisión que problemas de convivencia social resolvía o sistema burocrático de mérito, corremos o risco de introducir reformas intencionadamente modernizadoras pero que acaben deteriorando efectivamente a nosa gobernabilidade e tecido institucional. Algo disto veu sucedendo. O primeiro, pois, será estudar os fundamentos ou bens

públicos e xurídicos encarnados no sistema de mérito¹³. Unha vez desenvolvida esta tarefa, poderemos pasar a inventariar os desafíos que hoxe se lle presentan á función pública burocrática tradicional e as respostas ou solucións que se foron avanzando polo novo movemento internacional de modernización administrativa iniciado a partir da crise observable en todas as democracias avanzadas desde mediados dos 70.

2. OS FUNDAMENTOS INSTITUCIONAIS DO SISTEMA DE PADROADO OU CLIENTELACIÓN POLÍTICA DO EMPREGO PÚBLICO

Persoal ou recursos humanos ordenados polo poder político para a realización dos seus fins, é dicir, función pública como organización, existiu sempre. Pero a función pública como institución ou, mellor, a garantía constitucional dunha orde abstracta e necesaria, que se impón á acción organizadora dos recursos humanos, é unha creación evolutiva do constitucionalismo moderno, fortemente asociado á orde liberal do mercado. A función pública como institución é unha creación do constituínte, é dicir, da sociedade civil no seu proceso de aprendizaxe e de construción do consenso constitucional¹⁴.

A institucionalización da función pública na súa forma moderna de sistema de mérito é un dato observable en todas as economías de mercado con éxito e en ningunha das economías planificadas ou de substitución de importacións, con independencia da natureza autoritaria ou democrática dunhas e outras¹⁵. O sistema de mérito preséntase como unha institución clave do valor económico e social fundamental que é a seguridade xurídica¹⁶. Preguntarnos polo fundamento da función pública institucionalizada no sistema de mérito equivale a indagar cales son as funcións sociais (desde a perspectiva sociolóxica), os bens xurídicos (desde a perspectiva xurídica) ou os bens económicos (desde a perspectiva económica) procurados por esta particular institución. O conxunto de valores, principios e normas que integran o sistema de mérito institucionalizáronse non pola súa beleza intrínseca senón porque resoven problemas inherentes á ordenación da acción colectiva, que é necesario clarificar.

O sistema de mérito non é unha institucionalidade cristalizada. Como toda institución, é unha entidade vivente filla dun proceso histórico de aprendizaxe social incesante, que vai producindo a súa adaptación permanente, tanto por vías formais como informais. Obviamente, cada país seguiu o seu propio curso histórico e construíu a súa función pública específica. Pero é lexítimo abstraer unhas características comúns a todas as funcións públicas das democracias avanzadas, integrantes dun modelo ou tipo ideal de sistema de mérito. Dispoñemos de diversas descrições destes modelos, suficientemente coincidentes para resultar operativas¹⁷.

Vivimos tempos nos que é frecuente oír que os arranxos institucionais característicos do sistema de mérito socavan os incentivos da eficiencia, a responsabilidade e a receptividade administrativa. Pero se é así, por que se atopan tan estendidos e perduran con tanta forza? Só polos intereses creados? É difícil crer que unha institución tan común e persistente nos países avanzados como inexistente ou deficiente nos que non o son resulte un modo ineficiente de resolver problemas. Non será que os problemas que o constituínte e o lexislador pretenderon que resolverse a institución están mal identificados? (Horn: 1995, 95). O que nos fai falta saber é para que ten que ser eficiente a función pública e ante quen debe ser responsable e receptiva. Se en lugar de considerar que o sistema de mérito se xustifica por si mesmo, indagamos a función social que realmente o xustifica, quizais podamos desfacer algúns equívocos e atopar o criterio material de separación entre función pública e emprego público¹⁸.

A fundamentación tópica do sistema de mérito comprende os pasos seguintes: (a) Todos os cidadáns son formalmente iguais fronte ao acceso aos cargos e empregos públicos, non sendo constitucionalmente admisible ningunha discriminación que non se ache fundada no mérito esixible para o bo desempeño daqueles¹⁹; (b) A igualdade de acceso non implica necesariamente o acceso por mérito: o sistema de «padroado», instaurado de modo xeral ao comezo do Estado constitucional, entendeuse compatible co principio de igualdade; (c) Aínda que a clase política tende naturalmente ao sistema de padroado, como este propende á incompetencia, ineficiencia e corrupción, ten que xurdir unha presión da opinión pública que obriga aos políticos a instaurar o sistema de mérito (aínda que tal instauración se produza de xeito incremental, é dicir, mediante un tempo longo de convivencia desigual de ambos os sistemas)²⁰.

En síntese, o sistema de mérito nacería como consecuencia dunha sostida presión intelectual e social para remediar os excesos dos partidos políticos. É a tendencia que se atribúe a estes a administrar os cargos e empregos públicos como un botín electoral o que produce perda de competencia profesional, ineficacia e ineficiencia, predominio da lealdade partidista sobre o servizo aos intereses xerais e, ao cabo, corrupción e deslexitimación do sistema político-administrativo. É coma se unha coalición informal e sostida composta, por unha banda, polos funcionarios de mérito (supostamente profesionais, competentes, imparciais, receptivos ao interese xeral e responsables) e polos seus intelectuais orgánicos (normalmente profesores-funcionarios, supostamente só ao servizo da ciencia e do interese xeral), e, por outro, pola opinión pública coa súa presión electoral, tivese que vencer a permanente resistencia dos «políticos» (por máis méritos democráticos que acumulen) ao faccionalismo e a converter a administración en botín persoal e de partido. Esta distribución dos roles de heroes e viláns non axuda en absoluto nin a comprender as cousas nin a superalas. Polo demais, non se corresponde nin coa investigación histórica nin coa análise económica e política máis recente e fundada do sistema de mérito.

En primeiro lugar, convén revisar a concepción do sistema do padroado ou confianza política, separalo debidamente da súa patoloxía ou sistema de refugallos, e penetrarnos non só nas verdadeiras razóns polas que foi progresivamente substituído polo sistema de mérito, senón tamén no descubrimento dos actores que produciron este cambio institucional. Este exercicio debería permitirnos: (a) comprender que tanto o sistema de mérito ou función pública moderna como o padroado ou sistema de confianza política son institucións que resoven problemas importantes da acción colectiva e que posúen por iso garantía constitucional, tal como Morell se encargou de resaltar entre nós; (b) que entre a zona política pura representada polos políticos electos (e o persoal eventual que non é un recurso profesional da Administración senón das persoas ás que están afectos) e a zona de mérito pura representada polos profesionais da Administración debe existir a zona que Simon Nora chamaba de interfase entre política e administración representada por altos cargos e directivos públicos, nos que confianza política e mérito deben mesturarse en proporcións diferentes en función ao seu maior ou menor participación na formulación ou posta en funcionamento estratéxica das políticas públicas, na liña tamén sinalada entre nós por Jiménez Asensio; (c) que o sistema de mérito para ser eficiente, responsable e receptivo non debe traducirse nun modelo uniforme construído a partir do seu modelo máis clásico, que é o tipo-ideal weberiano, senón nunha diversidade de réximes (o weberiano entre eles), en función do contido substantivo da tarefa administrativa que se trate de desenvolver en cada caso²¹.

Para empezar, o padroado ou sistema de confianza política non foi unha institución tan perversa como os seus detractores se empeñan en denunciar²². Funcionou razoablemente ben e con apoio popular considerable ao longo de case todo o século XIX, ao final do cal o cambio nas condicións ao que despois nos referimos fixérono dexenerar no sistema de despois e provocaron a súa substitución polo sistema de mérito. O padroado foi unha primeira resposta ao problema de organización colectiva brillantemente formulado nos Papeis do Federalista: «o propósito de toda constitución política é, ou debería ser, primeiro conseguir que gobernen os homes que posúan maior sabedoría para discernir e maior virtude para perseguir o ben común da sociedade; e, en segundo lugar, tomar as precaucións máis efectivas para que se manteñan virtuosos mentres deteñan a confianza pública neles depositada».

A primeira solución dada a este problema institucional nos Estados Unidos consistiu en confiar os cargos públicos ás persoas preparadas, que eran poucas e procedentes da clase terratenente e da alta burguesía comercial do leste. Pero o sistema non funcionou nunha sociedade de crecemento e dinamismo trepidante con cidades e fronteiras en permanente expansión, baixo a presión dos emigrantes, que constituían o 50 por 100 da poboación de modo estable. O goberno e a burocracia competente dos *gentlemen* non respondía ás expectativas e demandas sociais. Os partidos políticos nacentes rexeitaron o sistema e pugnaron pola súa substitución polo de padroado. O establecemento do padroado adoita fixarse en 1828 coa vitoria do presidente Andrew Jackson, cuxa campaña xirou sobre a necesidade de dar representatividade ao Goberno e facer accesibles os empregos públicos ao *commonman*.

Se o padroado foi unha institución con forte apoio popular e que axudou ao desenvolvemento económico e social ata a Guerra Civil débese a que, aínda que rebaixou os niveis de competencia profesional, obxectividade e seguridade xurídica, estes non eran os valores económicos e sociais fundamentais do tempo (o sistema económico estadounidense non era aínda un mercado integrado, as externalidades económicas eran limitadas, a intervención regulatoria escasa e os investimentos privados en capital fixo non eran cuantiosos). En contraste, procurou compromiso, dedicación, receptividade e responsabilidade. Só os que se destacaron pola súa entrega, entusiasmo e acerto ao servizo do partido cualificaban para ser designados empregados públicos. A cualificación instrumentábase a través dun complexo sistema de comités e asembleas territoriais de cada partido político. Unha vez no emprego, o patrocinado debía observar a mesma entrega ao servizo dos seus cidadáns-clientes coa finalidade de obter o seu voto para o partido. O padroado reforzou as maquinarias locais dos partidos e integrounas coa política federal, axudou a orientar aos inmigrantes mediante o coidado e atención persoal dos mesmos, prestados en horarios incansables, integrou nos partidos e na vida colectiva do país aos representantes dos inmigrantes, axudou á convivencia multicultural e permitiu que o presidente puidese realizar co Congreso acordos necesarios para o impulso das súas políticas (Klingner e Nalbandian: 1985, 31).

3. A CRISE DO PADROADO E A CONSTRUCCIÓN SOCIAL DO SISTEMA DE MÉRITO

Pero se a institución do padroado non foi unha perversión histórica ou unha especie de paréntese da razón que levaba innata a semente da súa propia destrución, debemos preguntarnos por que fracasou, que é o que o conduciu a degradarse no sistema de refugallo, é dicir, na ineficiencia, irresponsabilidade e corrupción xustamente denunciadas (Ingraham: 1995, 43). Hai acordo en que o padroado funcionou relativamente ben ata a Guerra Civil. A

partir de entón, explotaron dous feitos que derrubaron a armazón institucional do padroado: unha fortísima expansión económica e unha non menos forte expansión dos servizos e dos empregos públicos²³. Ambos os datos correspóndense co inicio dun proceso importantísimo de cambio na natureza dos partidos políticos²⁴. Todo iso constitúe o que na linguaxe de North (1991, 72) se denomina «factores do cambio institucional». Pero os factores do cambio institucional por si mesmos non determinan os cambios: é necesario que unha coalición suficiente de actores chegue á conclusión de que o investimento en cambio institucional vai quedar amplamente compensada polos beneficios derivados dos novos arranxos institucionais (no noso caso, o sistema de mérito). Como chegaron os políticos e os grupos de interese a tal conclusión?

Calquera deseño institucional do emprego público debe resolver adecuadamente, entre outros, o problema derivado da relación ou contrato de axencia (en sentido económico e non estritamente xurídico) entre o principal (os políticos elixidos) e o axente (os empregados públicos). Un bo deseño debe conseguir que os axentes desenvolvan leal e eficientemente as políticas e a lexislación procedente do principal (lexisladores e poder executivo). Pero a institución do padroado resolveu ben o problema de axencia mentres o número de empregos públicos foi limitado. Ata entón os custos de selección e monitoreo que os lexisladores e o presidente debían soportar eran asumibles e sobradamente compensados coa dedicación, compromiso e responsabilidade dos empregados. Pero a medida que se foi agrandando o emprego público, os custos de negociación, «filtrado» e monitoreo dos empregos de padroado incrementáronse drasticamente²⁵.

De feito, a maioría dos empregos públicos quedaron fóra da posibilidade de monitoreo efectivo. Presidente e lexisladores comezaron a delegar noutros a responsabilidade de administrar o sistema de padroado; pero isto só agravou os problemas de axencia: cada vez facíase maior a marxe para que os empregados perseguisen os seus propios intereses e axendas (ou os do seu partido local), ás veces en contradición cun contrato de axencia cada vez máis impreciso e peor monitoreado. Nestas condicións, o potencial de comportamento oportunista agrandábase e o compromiso e dedicación dos empregados públicos dirixíase cada vez máis cara aos seus fins persoais: a corrupción, a ineficiencia e a falta de receptividade xurdiron inevitablemente; os empregados de padroado comezaron a percibirse socialmente como unha nova elite partitocrática incompetente e nada receptiva, tan distante do commonman como a elite de gentlemen á que substituíra décadas antes. Presidente e lexisladores comezaron a percibir o arranxo institucional do padroado como unha orixe máis de prexuízos que de beneficios electorais²⁶. Nada máis lóxico, pois, que os propios políticos, ante a imposibilidade do monitoreo persoal, tendesen a substituír progresivamente as normas contractuais da relación de axencia por normas institucionais e organizativas determinantes dos dereitos, deberes e responsabilidades dos empregados.

Pero o feito de que falle a relación ou contrato de axencia non explica por si só a aparición do sistema de mérito. Existen numerosos países —a maioría dos nosos irmáns latinoamericanos entre eles— nos que xa hai moitos anos que funciona defectuosamente o monitoreo e, con todo, non se decide crear o sistema de mérito. É outra a razón que explica a crise do padroado e a súa substitución polo sistema de mérito. Tal razón atópase nos grandes cambios económicos producidos a partir da Guerra Civil norteamericana. Con anterioridade á mesma, os gobernos apenas interviñeran na economía: as regras do xogo dos intercambios económicos eran regras meramente entre particulares; conseguintemente, a

demanda de seguridade xurídica dábase case exclusivamente fronte a outros suxeitos privados e moi escasamente fronte aos gobernos. Pero coa revolución tecnolóxica e industrial de finais de século todo cambiou: potentes grupos empresariais vanse lanzar a fortes investimentos en capital fixo e a longo prazo; estes investimentos (o caso do ferrocarril é o máis coñecido) van incentivar o desenvolvemento de moitas pequenas e medianas empresas altamente dependentes dos grandes investidores; pero mentres estes últimos podían soportar o custo de participación no proceso político, non sucedía así coas pequenas e medianas empresas; deste xeito foise formando unha gran coalición articulada ao redor dos pequenos negocios en expansión que propendía á vez á superación do padroado e á fixación de marcos regulatorios aceptables e de aplicación previsible e non arbitraria (Knott e Miller: 1987, 123 e ss.). Noutras palabras, xurdiu unha demanda de seguridade xurídica fronte á acción do poder executivo que non podía satisfacerse só coa posibilidade de revisión xudicial²⁷.

A institución do padroado non só se enfrontaba, pois, a un insalvable problema de monitoreo, senón tamén a outro de credibilidade social dos compromisos lexislativos. A análise económica da política lexislativa puxo de relevo como os políticos, nas súas transaccións cos diversos grupos de interese, véñse forzados a resolver o problema de durabilidade e credibilidade dos acordos lexislativos alcanzados (McCubbins e Page, 1987: 409-425; Moe, 1990, 116-153). Un dos factores dos que dependen esta durabilidade e credibilidade é o comportamento do aparello administrativo executor da lexislación. O sistema de padroado favorece a manipulación político-administrativa da lexislación, polo que resulta contrario aos intereses tanto dos políticos que negociaron a lexislación como dos grupos de interese que realizan cálculos económicos en base á mesma sempre que lles resulte custoso ou desvantaxoso manipular a súa distorsión administrativa.

En síntese, ante o problema insalvable exposto polo monitoreo, ante o cambio do sistema de partidos políticos, ante as novas condicións socio-económicas produtoras de coalicións que demandaban seguridade xurídica, a maioría dos políticos impulsou o novo arranxo institucional que debía substituír progresivamente ao sistema de padroado: o sistema de mérito. A función social que este tiña que cumprir era clara: procurar seguridade xurídica a través das garantías institucionais da imparcialidade dos axentes públicos e da selección, promoción e retribución destes en base ao mérito e aos criterios da carreira burocrática. O sistema de mérito non se impuxo, pois, contra a vontade dos políticos senón tamén por interese da maioría deles. Nas condicións dunha economía de mercado dinámica, aberta e politicamente pluralista, os políticos querían un emprego público menos vulnerable á manipulación política e ao oportunismo lexislativo. Mediante os exames de acceso, a protección fronte á remoción, a promoción por antigüidade e mérito e un sistema de retribucións non manipulable politicamente, incrementábase a «durabilidade dos acordos lexislativos» (Horn: 1995, 123). É obvio tamén que o sistema de mérito contribuíu á construción en todas as economías de mercado avanzadas da «confianza» ou capital social, que é a institucionalidade informal que permite obter todas as vantaxes económicas do intercambio abstracto e do avance tecnolóxico (Fukuyama: 1996).

O sistema de mérito non naceu, pois, para procurar a eficacia e a eficiencia na provisión de bens públicos divisibles a «clientes» individualizables (que é o suposto desde o que hoxe se lle crítica impropriamente), senón para procurar seguridade xurídica e confianza e, con iso, promover a eficiencia no mercado. Posner (1992: 608) distinguiu entre a eficiencia interna das administracións, consistente en minimizar os custos dos seus resultados (que é o tema

que máis atención recibe actualmente) e a eficiencia asignativa das administracións consistente en dispoñer de estruturas, procedementos e metas capaces de promover a eficiencia social (que é o tema máis importante). A institución do sistema de mérito responde ao segundo tipo de eficiencia. Conseqüentemente, cada unha das súas plasmacións organizativas concretas deberían avaliarse en función do seu verdadeiro fundamento. Hoxe, con todo, a prevalencia das lexítimas consideracións de eficacia e de eficiencia, unida ao descoñecemento do verdadeiro fundamento institucional da función pública, están provocando tal confusión que non poderá saír ben parado ningún dos valores involucrados.

Obsérvese que o feito de conseguir a competencia profesional das persoas, por si só, non xustificaría o sistema de mérito. En primeiro lugar, as empresas privadas non necesitan acudir ás complicacións do Estatuto funcional para procurarse competencia profesional. En segundo lugar, existe a evidencia histórica representada polo intento de combinar o sistema de padroado co acceso ao servizo civil de só aqueles que mediante exames acreditasen a súa «idoneidade técnica» para os postos. Pero este sistema, aínda que garantía a competencia profesional dos nomeados, non era capaz nin de resolver o problema de monitoreo (Johnson e Libecap: 1994, 27) nin de satisfacer as novas necesidades sistémicas de seguridade xurídica, confianza ou «durabilidade legislativa» (Horn: 1995, 126)²⁸.

As argumentacións anteriores poden axudarnos tamén a comprender por que o sistema de mérito non conseguiu desenvolverse nin arraigar nos países latinoamericanos (exceptuado Chile e recoñecendo os intentos en curso en diversos países para sectores administrativos específicos). Pódenos permitir tamén formular hipóteses válidas sobre as condicións necesarias para o cambio do sistema institucional de padroado aínda hoxe dominante e para o enraizamento do sistema de mérito, hoxe só emerxente na gran maioría dos nosos países irmáns²⁹.

4. O ÁMBITO MATERIAL DA FUNCIÓN PÚBLICA COMO INSTITUCIÓN

4.1. A confusión entre función pública e emprego público e as súas consecuencias

Unha das teses chave deste traballo é que a función pública como institución non comprende a totalidade do emprego público. Isto, enténdase ben, non quere dicir que o acceso ao emprego público non cuberto polo Estatuto da Función Pública non deba facerse polos criterios de mérito e de capacidade. Non só o acceso senón os demais aspectos da relación de emprego público deben quedar cubertos por estes principios constitucionais (Ferez: 1993 e 1997 neste mesmo número). A nosa tese é que a funcionalidade do sistema de mérito e as súas esixencias regulatorias son diferentes nun e outro caso. O que está en xogo coa función pública *strictu sensu* é a obxectividade da Administración e a imparcialidade do funcionario como esixencias da creación de condicións de eficiencia nunha economía de mercado. O que está en xogo co mero emprego público é principalmente a prestación eficaz e eficiente dos servizos públicos divisibles, ámbito este que, non obstante a súa innegable importancia, só debe ser asegurado na súa prestación polos poderes públicos (non sendo obviamente tal actividade de aseguramento de natureza prestacional senón de asignación autoritaria de recursos), podendo a súa prestación efectiva quedar baixo a responsabilidade de organizacións públicas, empresariais ou non gobernamentais.

Se admitimos, como aquí se admite, que a función pública está garantida institucionalmente polo constituínte, como teremos que admitir tamén que o constituínte sabía o que

garantía, deberemos investigar o criterio substantivo (na nosa linguaxe a «funcionalidade social») que fundamenta á institución constitucionalmente garantida. O que non é de recibo é aceptar que existe garantía constitucional da institución e presumir seguidamente que dita garantía cobre todo o universo do emprego público ou a xeneralidade do mesmo³⁰. Tampouco o considerar que a Constitución fixo un mandato en branco ao lexislador para a configuración libre das relacións de emprego público como funcionariais ou como laborais³¹.

Neste sentido é de recoñecer a actitude dos autores que, aínda aceptando acriticamente a doutrina xurisprudencial da opción do constituínte en favor da xeneralización do réxime estatutario, ven obrigados a buscar a xustificación desta xeneralización na necesidade de asegurar un funcionamento estable e regular dos servizos públicos. Esta finalidade só pode conseguirse, ao seu xuízo, mediante a técnica de determinación unilateral das condicións de traballo por parte da Administración, xa que só ela garante a existencia dunha regulación uniforme, dificilmente conciliable coa fragmentación típica da regulación colectiva propia do Dereito do Traballo, e permítese axustar a regulación das condicións de traballo ás esixencias da técnica orzamentaria, incompatible coa determinación bilateral das retribucións (Pombal: 1996). Pero estas razóns non son nada convincentes e foron academicamente rebatidas dabondo (Godino: 1996, 62-63)³².

Non nos parece admisible a pretensión académica ou política de, ante a dificultade de atopar un criterio substantivo satisfactorio ou ante a forza da presión dos sindicatos funcionariais³³ ou de certo corporativismo profesoral, apostar pola universalización do réxime funcional, borrando de golpe un dos problemas que máis tensionan, con razón, a reestruturación das Administracións Públicas actuais (tal como xa tivo ocasión de evidenciar o informe dirixido por Treu: 1987). Tal actitude non só contrasta coa observable no Dereito e o mundo académico da nosa contorna, senón que podería agudizar aínda máis os problemas da nosa función e emprego público³⁴.

Na Administración e no Dereito comparados función pública e emprego público áchanse frecuentemente separados (como é o caso do Reino Unido ou de Alemaña) e cando non o están (como sucede no caso francés ou, por distintas razóns, no dos Estados Unidos), os estatutos ou réximes especiais encárganse de modular ou intensificar diferentemente os valores e principios da función pública, segundo as esixencias específicas de cada sector de actividade ou de cada colectivo de funcionarios³⁵. Pola súa banda, un sector importantísimo da doutrina comparada —incluída a administrativista— vén insistindo na necesidade de racionalizar a xestión do groso do emprego público tanto mediante a distinción substantiva entre funcionarios e empregados como mediante o recoñecemento da existencia na relación laboral de emprego público de aspectos sometidos ao Dereito e á xurisdición contencioso-administrativa³⁶.

O máis preocupante, con todo, é que a confusión entre a función pública e o emprego público, subsumindo a totalidade deste naquela vai acabar agravando considerablemente o estado das nosas Administracións Públicas. O réxime estatutario ou funcional, debidamente articulado en base ao sistema de mérito, garantizador da imparcialidade profesional do funcionario, supón unha inevitable rixidez xerencial, debidamente xustificada polos valores e funcións sociais que o xustifican. Pero se este réxime funcional esténdese case á totalidade do emprego público, unha de dúas: ou vaise facer imposible a xestión pública eficaz e eficiente de todas aquelas funcións públicas nas que a imparcialidade non é o valor fundamental (de feito son todas aquelas cuxo exercicio pode facerse en forma de empresa pública ou por contratación ou susceptibles de privatización, é dicir, a inmensa maioría) ou, para evitar

o anterior, vaise «flexibilizar» de tal modo o Estatuto funcional que pode producirse unha forte deterioración do valor da imparcialidade alí onde este valor é decisivo; non debería excluírse a peor das combinacións: que unha coalición político-sindical suficiente impuxese a rixidificación do emprego na provisión de servizos e a flexibilización nas funcións de autoridade e soberanía.

4.2. Exploración dos criterios substantivos delimitadores do réxime estatutario

A tese que viñemos avanzando e que imos acabar de fundamentar consiste no seguinte:

- a) a Constitución garantiu a función pública como institución;
- b) é obrigado supor que os constituíntes estableceron esta garantía para o aseguramento de certos valores e funcións sociais;
- c) estes valores e funcións son comúns a todas as economías de mercado avanzadas e oriéntanse fundamentalmente a diminuír os custos de transacción mediante a produción de condicións xerais para a eficiencia económica do mercado;
- d) estes valores son, principalmente, a suxeición ao Dereito, a imparcialidade e o mérito profesional;
- e) tales valores tradúcense na esixencia dun réxime xurídico estatutario que os garanta;
- f) tal réxime xurídico non debe cubrir senón aqueles empregos públicos dos que depende a realización da función social da función pública como institución;
- g) o sistema de mérito é postulable tanto para a función pública como para o emprego público laboral;
- h) o mérito na función pública oriéntase e mídese principalmente pola creación de condicións xerais de eficiencia, o que esixe garantir a imparcialidade e a seguridade xurídica;
- i) o mérito no emprego público oriéntase e mídese polo criterio da eficacia e a eficiencia interna.

Os argumentos que serven para fundamentar e perfilar as afirmacións precedentes poden desenvolverse desde diversas aproximacións ao tema.

En primeiro lugar, debería reconsiderarse a Xurisprudencia constitucional sentada na STC 99/1987, de 11 de xuño, conforme á cal «habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario con carácter general para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública». Esta sentenza, en efecto, non só se limitou a declarar a inconstitucionalidade do vello art. 15.1 da Lei 30/1984, o que era obrigado ao constituír o mesmo unha deslegalización impropia, senón que, ademais, sentiuse obrigada a razoar algo que non se achaba estritamente no *petitum* da demanda, e mesmo a imporlle ao lexislador a forma en que tiña que proceder no futuro. A sentenza non se sentiu obrigada a razoar a súa afirmación, probablemente porque incorreu no vicio de ler a Constitución desde o dato normativo positivo e non ao revés, que é o xuridicamente correcto (Borrajo Iniesta: 1993, 235). Con esta Xurisprudencia, en realidade, foise moito máis lonxe do que algúns administrativistas consideraran o ámbito da reserva do réxime estatutario (que construíran en torno ao concepto de funcións de soberanía) ao aceptar a compatibilidade coa nosa Constitución de solucións como a alemá (Garrido: 1980, 1043; Entrena: 1991, 2067).

Por outra banda, non se trata de delimitar o ámbito constitucionalmente reservado á función pública como institución, para a continuación aceptar que a Lei pode desbordar o devandito ámbito e levalo a cantos outros do emprego público considere conveniente. Os criterios substantivos a explorar deben ser capaces de descubrírnos o ámbito administrativo que só pode ser sometido ao réxime funcional e o ámbito administrativo que só pode ser sometido ao réxime laboral (con todas as especificidades derivadas da vixencia tamén no mesmo do sistema de mérito), o que non obsta ao recoñecemento dunha franxa funcional licitamente debatible, tal como sucede no caso alemán.

Coñecido é o debate producido en Alemaña sobre o alcance que debía darse ao concepto «funcións de soberanía» como delimitador da reserva de réxime funcional. O debate virou ao redor de se tales funcións comprenden exclusivamente as de intervención administrativa ou deben estenderse tamén ás de tipo prestacional. Sen prexuízo de recoñecer o carácter dinámico das solucións, a posición maioritaria inclínase hoxe por incluír en tal concepto a administración de intervención³⁷ na que o Estado enfróntase ao particular nunha posición de poder, cousa que só excepcionalmente sucede na administración prestacional.

Similar criterio propuña Giannini no seu xa afastado informe de 1979 ao indicar que «as relacións de servizo son as mesmas na función pública e no emprego privado» e que a diferenza está en que «algúns funcionarios públicos engaden á relación de servizo unha relación funcional cando se converten en titulares dun organismo do Estado e, en calidade de tales, realizan actos de autoridade, de poder público» (Giannini: 1980: 207). Na mesma liña, en Francia, onde a doutrina e a práctica dominantes foron a cobertura do emprego público polo réxime estatutario (do que só quedarían excluídos os traballadores dos establecementos comerciais e industriais), a obstinada persistencia dos «non titulares» e o debate ao redor dos procesos de «titularización» está levando a diversos autores a recoñecer a «racionalidade» destas realidades e a propor solucións próximas ás alemás (Hamon: 1989, 821). Non deixa de ser significativa a coincidencia básica con estas posicións da Xurisprudencia do Tribunal de Xustiza Europeo sobre o ámbito de emprego público exento do Dereito dos traballadores á libre circulación³⁸.

A vella tese das actividades de autoridade, poder público ou soberanía como ámbito material da función pública como institución pode verse hoxe refundada, fortalecida e precisada como consecuencia de novas contribucións académicas pluridisciplinares. En tal sentido, sinalaremos, en primeiro lugar, a achega realizada polo profesor Dror desde o mundo das políticas públicas: «É necesario establecer unha distinción esencial entre as funcións de servizo, execución e xestión dos gobernos e as súas funcións de orde superior. As segundas son cuantitativamente moitas menos que as primeiras, pero teñen unha importancia crucial, xa que están relacionadas coa modificación das traxectorias colectivas cara ao futuro... Cabe mencionar, como exemplos, as decisións sobre os réximes políticos e constitucionais; os proxectos físicos e infraestruturais a gran escala; as políticas globais que queren producir cambios a gran escala nas esferas da educación, a pobreza, as relacións exteriores, a ciencia e a tecnoloxía, etc., e as decisións sobre a división do traballo entre o Goberno e os mercados, incluída a regulamentación destes últimos...» (Dror: 1995, 8)³⁹. Obviamente a responsabilidade polas funcións de orde superior é de natureza netamente política. Pero se os Estados queren dotarse dunha capacidade técnica profesional que apoie a tarefa dos políticos, tamén é obvio que dita capacidade debe quedar no ámbito da función pública (sen prexuízo da necesidade e pertinencia de acudir á contratación de capacidade experta externa situada no mercado, nas universidades ou en organizacións non gobernamentais de tipo think tank).

5. BUROCRACIA E XERENCIA: O REDESCUBRIMENTO DA RACIONALIDADE BUROCRÁTICA E DOS SEUS LÍMITES

Outra contribución valiosísima á refundación do concepto de administración de intervención como delimitador tradicional do ámbito institucional da función pública é a procedente dunha nova politoloxía que aplica a análise económica ao campo político-administrativo e, en especial, ao da actividade regulatoria. En tal sentido, existe suficiente consenso entre os autores sobre que, se se quere que unha regulación mellore a eficiencia do mercado, a autoridade regulatoria: (a) debe ter información suficiente sobre o ámbito económico ou social a regular e, en especial, sobre os custos que afrontan as empresas; (b) debe ter capacidade legal para fixar os prezos ou para subsidiar ás empresas ou axentes con fondos procedentes de impostos (de forma que se asegure a recuperación do investimento e se incentive o comportamento eficiente dos axentes), e (c) todo o anterior debe producirse nun marco institucional que garanta o cumprimento e a durabilidade das regulacións, o que nos remite de novo á centralidade da seguridade xurídica (Laffont e Tirole: 1994, cap. 16; Baron: 1995; Spiller: 1995).

Sen que se dean as condicións anteriormente expostas, non hai garantía de que a actividade regulatoria ou de intervención mellore os resultados do mercado. Noutras palabras, os fallos do mercado —por máis reais que sexan— aínda que lexitiman a intervención regulatoria, se esta se dese sen as condicións expostas, poderían conducir a «fallos do Estado» que claramente excedan os do mercado e acaben empeorando as cousas⁴⁰. As tres condicións antes expostas son necesarias, pero en absoluto suficientes, xa que, aínda dándose cada unha delas de modo razoable, nada garante que a intervención administrativa realizárase efectivamente por e para o interese público. Que isto suceda depende dos arranxos institucionais internos da Administración, un de cuxos aspectos principais é o réxime dos funcionarios públicos (Przeworski: 1996).

Nun estado democrático a autoridade para regular e intervir procede das eleccións e da constitución. Pero como a devandita autoridade ten que ser delegada en boa parte necesariamente, a inevitabilidade da delegación (Kiewiet e McCubbins: 1991, 3) xera os problemas típicos da relación principal-axente: dado que os organismos ou axencias administrativas van dispoñer dunha discrecionalidade inevitable e que os funcionarios poden ter intereses diferentes aos dos políticos e os cidadáns (Niskanen: 1971), o problema de axencia (é dicir, evitar as potenciais consecuencias de corrupción, clientelismo, inhibición, agrandamento interesado de orzamentos, maximización da seguridade no emprego, etc.) faise ineludible. É aquí cando xorde a pertinencia do réxime institucional da función pública en relación ás actividades administrativas de regulación e intervención económica e social.

En efecto, o deseño dun sistema de incentivos asegurador de que os funcionarios de autoridade actuarán para o interese público, dificilmente pode inspirarse nos esquemas institucionais dispoñibles no sector privado (ou mesmo no sector público empresarial ou no de produción de servizos públicos divisibles) resollen estes mesmos problemas de axencia. Iso débese: (1) a que o resultado das intervencións administrativas case nunca depende só da actividade do organismo administrativo, senón da acción conxunta de múltiples actores (Miller: 1992: 128-158); (2) en tales condicións, cada actor ten unha marxe para escapar á súa responsabilidade e para ocultar información, polo que resulta imposible deseñar un esquema institucional que, á vez, sexa efectivamente cumprido, garanta a eficiencia e

asegure o equilibrio orzamentario (Holmstrom: 1982); (3) a que dada a natureza de bens públicos puros ou indivisibles procurados pola acción reguladora ou interventora, resulta moi difícil, se non imposible, establecer criterios de avaliación ou control de resultados, a non ser que estes (outcomes) se confundan impropriamente cos simples produtos (outputs) dos organismos regulatorios ou interventores (Tirole: 1994, 4); (5) a mesma natureza dos bens públicos concernidos fai que a acción interventora se produza normalmente en réxime de monopolio, polo que resulta moi difícil obter medidas comparativas para a avaliación do desempeño (Tirole: 1994, 22), e (5) a que os organismos regulatorios adoitan enfrontarse á realización de non só un valor público senón varios, diferentes e en ocasións contraditorios valores que non é fácil reducir a unha soa dimensión a efectos de avaliación (Roemer: 1996: 24).

Todo o anterior tradúcese en que resulta pouco razoable empeñarse en seguir identificando a acción administrativa de autoridade como «xerencia», «xestión» ou *management* públicos e intentando aplicar á mesma os criterios convencionais de eficacia e de eficiencia. Contrariamente, ante as dificultades antes expostas, e para o aseguramento dos intereses xerais, a solución razoable consiste en someter a acción administrativa de autoridade non ao réxime contractual propio do emprego privado (todo o modulado que se queira polos principios do mérito e da capacidade), senón aos arranxos institucionais propios da función pública en sistema de mérito (Przeworski: 96; McCubbins e Schwartz: 1994). Noutras palabras, non é o control de resultados senón o sometemento a regras ríxidas e precisas o que axudará a resolver —imperfectamente— o problema de axencia. Os funcionarios deberán ser avaliados, pois, polo seu comportamento conforme ás regras —incluídos os códigos deontolóxicos— que enmarcan a súa función. E nin que dicir ten que este, aínda que non é un modo de control moi satisfactorio (o principal soporta o custo do monitoreo e do tempo empregado polos axentes en «reportar») dado que é custoso e que non establece ningunha relación directa entre os incentivos e o desempeño, resulta, con todo, o sistema máis razoable (aínda que sexa só como *third best*), tendo en conta que o monitoreo do esforzo individual e de obtención da información privada dos funcionarios resultaría prohibitivamente custoso (Przeworski: 1996: 18).

Polas mesmas razóns, a pretensión actual de caracterizar toda a actividade administrativa como xestión ou *management*, ou a de estender o réxime funcional ao universo do emprego público, para intentar aplicar xeneralizada e indiscriminadamente despois as técnicas de eficacia e eficiencia da xestión de recursos humanos ao conxunto da función pública, é un proceder pouco informado e reflexivo, do que pode esperarse máis males que bens públicos⁴¹. Afortunadamente, a chegada aos Ministerios de Reforma do Estado de persoas intelcualmente preparadas e politicamente cribles está axudando considerablemente a reenfocar estes temas. Referímonos seguidamente aos casos de Brasil e de Nova Zelandia.

En Brasil, un académico internacionalmente recoñecido, Bresser Pereira, actualmente ministro para a Reforma do Estado e presidente do Consello Latinoamericano de Administración para o Desenvolvemento (CLAD), está conseguindo fixar e ver aceptado un marco conceptual suficientemente preciso para orientar a reconstrución do emprego público e do sistema de mérito latinoamericano. Bresser (1996) propón distinguir catro sectores no Estado moderno: o núcleo estratéxico, as actividades exclusivas do Estado; os servizos non exclusivos, e a produción de bens e servizos para o mercado. O núcleo estratéxico do Estado intégrase por todos os centros responsables da produción da lexislación e das políticas públicas. As actividades exclusivas do Estado son aquelas que implican exercicio de poder ou auto-

ridade, tanto para garantir o cumprimento das leis e políticas como a provisión dos bens públicos puros (un dos fallos do mercado unanimemente recoñecido). Este sector comprende non só as actividades tradicionais do Estado (defensa, policía, seguridade xurídica, facenda) senón tamén os modernos organismos e axencias regulatorias, incluídas tanto as do ámbito económico como as encargadas do financiamento, fomento e control dos servizos sociais e da seguridade social. Os servizos non exclusivos son os que o Estado prové, pero que ao non implicar exercicio de autoridade, poden ser provistos tamén polas empresas ou polas organizacións non gobernamentais. En tal sector compréndense a educación, a saúde, a cultura e os servizos de investigación. Finalmente, o sector de produción de bens e servizos para o mercado está formado polas empresas públicas que funcionan en réxime de mercado. Pois ben, aínda a risco de simplificar o complexo razoamento de Bresser, a súa proposta consiste en revitalizar e actualizar a institucionalidade funcional e de mérito para o núcleo estratéxico e as actividades exclusivas, aínda que o deseño organizativo máis apropiado consiste na centralización para as primeiras e na creación de axencias «autónomas» para as segundas⁴².

Na proposta de Bresser, a reforma e mesmo revolución xerencial que el mesmo postula teñen o seu ámbito propio no sector non exclusivo e no sector empresarial estatal. En tales sectores tamén opera o principio de mérito, pero as súas consecuencias de réxime xurídico e xestor son completamente diferentes aos anteriores, ao non estar implicado o exercicio de autoridade nin os problemas de eficiencia asignativa, nin os de durabilidade dos compromisos, nin darse os problemas de axencia nos mesmos termos.

Finalmente, Murray J. Horn, prestixioso politólogo da elección pública, protagonista e coñecedor das reformas administrativas neozelandesas e ministro de Facenda deste país, non só fixo unha contribución importante e xa exposta á refundación institucional da función pública, senón que, ademais, avanzou unha tese importante sobre que tipo de arranxos institucionais son capaces de facer que o réxime funcional resolva o problema de axencia ao que inevitablemente se enfronta. Os argumentos de Horn lévannos, noutras palabras, non só a reafirmar a razón de ser da función pública de mérito pública, senón a descubrir os arranxos internos que fan que este sistema institucional non só garanta a eficiencia asignativa externa senón a propia eficiencia interna.

Neste sentido a súa tese principal é (Horn: 1995, 111 e ss.) que, dada a posición monopolista que xeralmente ocupan os organismos e axencias de regulación e intervención⁴³, a mellor oportunidade dispoñible para influír positivamente no comportamento dos seus funcionarios é a ordenación da súa promoción estruturada en réxime de carreira administrativa. Ata o punto de que un réxime funcional sen un adecuado desenvolvemento da carreira administrativa non lle merecerá ao noso autor a plena cualificación de sistema de mérito ao non ser capaz de obter as potencialidades que poden esperarse razoablemente deste.

O seu punto de partida é que a coalición que produciu o xurdimento do sistema funcional de mérito para resolver a durabilidade dos compromisos legislativos só podía conseguir este obxectivo resolvendo á vez o problema de axencia. En efecto, se a protección outorgada aos funcionarios non vai acompañada dun sistema que prevexa razoablemente que estes non se desviarán cara á realización dos seus intereses persoais ou corporativos (é dicir, se os intereses públicos poden ser facilmente capturados polos grupos de funcionarios ou se estes poden ser facilmente clientelizados polos grupos de interese privado) a durabilidade, eficiencia asignativa, seguridade xurídica e confianza atribuídas ao sistema de mérito quedarán en dúbida.

Obviamente a selección por mérito é o primeiro elemento; pero a condición de que os exames abertos e competitivos se correspondan razoablemente coas esixencias para o bo desempeño profesional e conduzan ás primeiras etapas dunha carreira, así mesmo organizada en base ao mérito, e que só acabe compensando o esforzo e o investimento na preparación dos exames ao cabo dun tempo importante de permanencia en servizo. Estas condicións limitan a capacidade dos políticos para realizar nomeamentos nos altos niveis da Administración, incentivan a permanencia e motivación dos funcionarios e a súa propensión ao compromiso coa Constitución, o ordenamento xurídico e os intereses xerais (Horn: 1995, 118-120).

A promoción por mérito é o elemento decisivo a condición de que se produza segundo pautas de carreira ben establecidas e capaces de cubrir toda unha vida administrativa. Fundamental resulta a división entre graos e por categorías ou postos dentro de cada grao: a promoción por postos debe facerse en base á antigüidade (presumindo que a antigüidade implica mellora de capital humano —o que resulta eficiente ata cando non é real, tendo en conta o custoso que sería o monitoreo personalizado—) e a promoción entre graos en base ao desempeño comparado en relación aos «pares» apreciado por unha Comisión de Mérito Independente (Horn: 1995, 119-120).

Horn razoa mesmo a eficiencia do dereito ao cargo (tenure) no desenvolvemento das funcións de autoridade, eficiencia que incluso fora cuestionada por Max Weber (1922/1962, 203). A crítica realizada no seu día por Max Weber é aínda hoxe a máis corrente e baséase na apreciación de que a dificultade de despedimento por incumprimento elimina o incentivo máis claro para a eficiencia. Agora ben, a eficiencia do despedimento só é real cando o empregador pode descubrir o incumprimento ou o desempeño deficiente, o que resulta considerablemente difícil no caso dos funcionarios de autoridade organizados en bureaux. Nestes non é fácil definir obxectivos e hai unha considerable incerteza en relación ás accións dos subordinados e os resultados, polo que tampouco resulta sinxelo definir o bo cumprimento máis aló de certos mínimos elementais. En tales situacións, o máis eficiente é crear incentivos para que os funcionarios libren información da súa actividade aos superiores, o que se consegue mediante a vinculación da promoción por graos ao xuízo do superior en base aos informes dos subordinados. Deste xeito, o dereito ao cargo, debidamente instrumentado mediante o sistema de mérito na selección, a carreira e as retribucións, non só se xustifica por procurar seguridade xurídica senón como incentivador da propia eficiencia funcional (Horn: 1995, 122).

Ata aquí a primeira parte do noso estudo. Con ela non se pretendeu senón abrir novas liñas argumentais de orixe multidisciplinar que, a pesar de que necesitan ser desenvolvidas e perfiladas, resultan relevantes para fundamentar a nosa hipótese principal: que a función pública como institución ou sistema funcional do mérito, pola funcionalidade social que cumpre, ten un ámbito fundamental pero limitado dentro do sector público. O devandito ámbito correspóndese coas vellas funcións de soberanía, autoridade ou intervención administrativa, dinamicamente interpretadas e coincidentes hoxe co que outros autores chaman funcións estatais de orde superior, núcleo estratéxico ou funcións exclusivas do Estado para a provisión de bens públicos puros. Dentro deste ámbito o sistema funcional de mérito, debidamente articulado, garante non só a eficiencia asignativa, a durabilidade dos compromisos legislativos, a confianza social e a seguridade xurídica, senón que é, ademais, o arranxo institucional que garante a eficiencia interna dos organismos e axencias administrativas.

A nosa segunda tese é que levar o sistema funcional de mérito máis aló dos seus límites institucionais (como podería suceder pola presión combinada dos sindicatos, os políticos e certo corporativismo profesoral) vai producir unha inevitable deterioración no conxunto do emprego público. A diversidade actual das responsabilidades e tarefas administrativas obriga a destacar como solución eficiente a diversidade de réximes xurídicos para o seu persoal. A gran maioría do emprego público non só pode, senón que debe vincularse mediante técnicas contractuais. Nelas tamén opera o principio constitucional do mérito; pero para cubrir funcionalidades sociais diferentes, fundamentalmente relacionadas esta vez cos grandes valores xerenciais da eficacia e a eficiencia. Neste segundo campo case toda a responsabilidade corresponde ao *management* e a un dereito laboral adaptado ás organizacións e empresas administrativas produtoras de bens e servizos non exclusivos ou para o mercado. Este parece ser o ámbito da reinvencción ou revolución xerencial tamén necesaria no sector público.

Notas

¹ A gobernabilidade parece converterse nun dos temas do noso tempo. En 1975, Crozier, Huntington e Watanuki presentaron á Comisión Trilateral un informe sobre «a gobernabilidade das democracias» que produciu non pouca polémica. A súa tese era que Estados Unidos, Europa e Xapón enfrontaban serios problemas de gobernabilidade pola brecha crecente entre unhas demandas sociais fragmentadas e en expansión e uns gobernos cada vez máis faltos de recursos financeiros, de autoridade e dos marcos institucionais e das capacidades esixidas polo novo tipo de acción colectiva. Para conxurar os riscos de ingobernabilidade propuñan diferentes liñas de cambio a nivel institucional, de capacidades de gobernación, de modelos mentais en relación ao colectivo e de actitudes individuais.

Polo que á República Federal Alemá se refire, Renate Mayntz (1987 e 1993) sistematizou a literatura producida dende 1975 sobre o diagnóstico e as solucións propostas aos «fallos de gobernación». Para facelo, elabora un marco conceptual, que a partir de certos referentes angloamericanos, distingue entre *governing*, *governance* e *governability*, de modo moi próximo ao que adoptamos neste traballo.

No mundo hispánico a «gobernabilidade» converteuse nun aspecto importante tanto a nivel político como teórico. O recente Cume Iberoamericano de Santiago de Chile e Valparaíso (novembro de 1996) centrouse na problemática da «gobernabilidade democrática». Quizais o principal impulsor político e intelectual sexa o presidente Julio María Sanguinetti (1994), ben acompañado por numerosos traballos nun e outro lado do Atlántico (Giner e Arbós: 1995; Alcantara: 1995; Prats: 1995; Fernández Feingold: 1996; Tomasini: 1992, 1993, 1996; Sagasti: 1996; Bresser Pereira: 1996; Correa: 1996).

A gobernabilidade estase convertendo tamén nun concepto clave para os estudos e a práctica do desenvolvemento, especialmente nos 90. Unha coidada presentación e recensión da literatura ata hoxe producida polos Organismos Multilaterais de cooperación pode acharse en Prats (1995) e en Sobhan (1996).

² Pois a estabilidade política pode darse sobre a base da represión, a censura, o engano e o bloqueo do progreso. Existe unha monarquía aliada de Occidente, que proclamou O Corán como a súa Constitución, atribuída ao Rei a condición de descendente directo do Profeta e a autoridade última interpretadora da Lei. Esta monarquía aséntase sobre unha coalición articulada ao redor da distribución da renda petroleira, nunha sorte de autoritarismo tribal, populista e teocrático. Non sei se pode dicirse que é estable politicamente, pero non daría moi alto nun hipotético ranking de gobernabilidade, como non dá moi alto no ranking de desenvolvemento humano.

³ A metáfora da «reinvencción» foi popularizada por Osborne e Gaebler (1993), cuxa obra serviu de base ao lanzamento do *National Performance Review* do Vicepresidente Al Gore. Os autores antes citados propuxeron un xiro importante ao enfoque da modernización administrativa ao afirmar que o obxectivo da mesma non debe procurar ser mellor goberno senón mellor *governance* (Osborne e Gaebler: 1992). Máis recentemente, insiste na mesma idea Mark Moore dende a Kennedy School of Government en Harvard ao sinalar que o valor creado polos Gobernos non é só a utilidade individual procurada polos seus servizos, senón a arquitectura social na que os individuos e os grupos buscarán a súa utilidade (Moore: 1995). En Europa, estas ideas veñen sendo defendidas por Metcalfe na súa reiterada crítica do eficientismo dos programas de modernización administrativa, ao sinalar que un *management* público só ten sentido ao servizo do melloramento da *governance* (Metcalfe: 1993). A mellor formalización conceptual que coñecemos débese tamén á produción europea (Kooiman: 1993 y 1994). Unha espléndida cooperación transatlántica, de base xa claramente neoinstitucional, é a debida a March e Olsen (1995).

- ⁴ A conexión entre cambio institucional e liderado é un dos grandes temas da literatura tanto política como organizativa actual (Argyris e Schon: 1978; McGregor Burns: 1979; Bennis: 1993; Heifetz: 1994). A cuestión está sendo investigada en ESADE por Suzanne Dove (Dove: 1996).
- ⁵ No Dereito Público español unha lectura inapropiada do *Ordenamento Jurídico* de Santi Romano levou á confusión conceptual entre institución e organización, confusión da que se derivaron non só extravíos doutrinais importantes senón, principalmente, a imposibilidade de obter as potencialidades analíticas derivadas do institucionalismo (Martín Retortillo S.: 1963). Ao confundirse institución e organización, tratouse de referir o Dereito a todo o organizativo, chegando así a un desbordamento absurdo da legalidade administrativa. Por este camiño chegouse á pretensión de configurar a Administración fundamentalmente como execución da Lei, contra o criterio constitucional e de sentido común da Administración ao servizo dos intereses xerais con suxección á Lei e ao dereito. Ao final, tras esta absurda pretensión de imperialismo disciplinar, o Rei atopábase espido, e os operadores político-administrativos comezaron, non desinteresadamente, a alegar unha incompatibilidade entre seguridade xurídica e eficiencia, entre Dereito e *Management*, cuxo único fundamento se atopa na captación inadecuada do conxunto de valores e principios institucionais da Administración Pública e da achega que cada ámbito disciplinar pode realizar aos mesmos (Prats: 1973 e 1993).
- ⁶ A distinción entre institucións e organizacións (na súa linguaxe «cosmos» e «taxis», ordes espontáneos e ordes organizativas) é fundamental na obra de Hayek, especialmente para captar a relevancia mutua da Economía e do Dereito. De particular interese resulta a súa distinción entre as normas das institucións e as normas das organizacións, así como dos métodos intelectuais (racionalismo evolutivo ou crítico e construtivismo racionalista) que resultan adecuados para expoñer o cambio de cada clase de norma (Hayek: 1979 e 1982, volume I). A distinción entre institucións e organizacións deveu crítica no pensamento social moderno, tanto no ámbito político como no económico, o organizativo e o xurídico. Unha exposición comprensiva e moi coidada da evolución do institucionalismo nestes ámbitos pode verse en Scott: 1995.
- ⁷ Sobre a importancia dos aspectos informais da institucionalidade, tanto a efectos de análise das ordes institucionais vixentes como, sobre todo, a efectos de comprender a forma en que se produce o cambio institucional e os límites nas pretensións de cambio radical e planificado, parécenos fundamental a obra do premio Nobel de economía D.C. North, que contén, a noso modo de ver, a teoría do cambio institucional máis fundada económica e historicamente (North: 1990).
- ⁸ As institucións así entendidas correspóndense co concepto expresado polo uso moderno da palabra *governance* no ámbito angloamericano. A correspondencia entre os conceptos actuais de institucións informais, capital social e cultura cívica débese a que todos estes conceptos foron formulados co mesmo obxectivo: explicar por que unhas sociedades desenvólvense máis que outras en termos de eficiencia económica ou de equidade social e por que resulta tan complicado trasladar os modelos de acción colectiva dunhas sociedades a outras. Durante moito tempo tendeu a crer que o desenvolvemento era o precipitado necesario da agregación de capital físico, humano, financeiro e de tecnoloxía, todo iso debidamente ordenado pola planificación e debidamente xerenciado polo *management* privado e público. Diversos economistas modelizaron estas crezas e mesmo gañaron premios Nobel. Elinor Ostrom recorda que foi o gran éxito representado polo Plan Marshall en Europa o que produciu a ilusión dos «países en vías de desenvolvemento»: sucedera en Europa e, aplicando o mesmo paradigma, tamén para eles o superar a brecha do desenvolvemento sería só cuestión de anos, en absoluto de xeracións. Sobre estas bases construíronse as grandes Axencias de cooperación tanto no Leste como no Oeste. A gran frustración que resultou levou a descubrir que as bases institucionais dunha sociedade importaban excesivamente. Afinouse entón a distinción entre institucións formais e informais e estableceuse a equivalencia entre estas últimas e o capital social ou cultura cívica (Ostrom e outros: 1993).
- O concepto de capital social foi utilizado recentemente por Robert D. Putnam para explicar por que o Norte e o Sur de Italia, a pesar de posuír a mesma institucionalidade formal, rexistraron graos de desenvolvemento tan diferentes. Para Putnam o concepto de capital social refírese ao fondo de confianza, de normas, de redes de cooperación e de mecanismos de sanción que poden mellorar a eficiencia dunha sociedade axudando a superar os dilemas da acción colectiva ao facilitar a coordinación de accións. Para Putnam o capital social é un ben público, producido como subproduto doutras actividades sociais e baseado nas redes horizontais de relación social fundadas na transitividade da confianza. É, ademais, un ben público especial, na medida en que non se consome senón que se incrementa co seu uso. Pero non todo tipo de relación ou tecido social pode considerarse capital social. Unha estrutura baseada en redes verticais, xerárquicas, incentivadoras do clientelismo ou da submisión no canto da cooperación e a colaboración, non fomentará a confianza e conducirá á produción dun equilibrio subóptimo non cooperativo. Pola contra, unha sociedade cunha estrutura complexa de relacións sociais horizontais, diferentes, interrelacionadas, tales como asociacións veciñais, de comerciantes, de profesionais, sociedades ou clubs deportivos, entidades culturais e benéficas, sociedades cooperativas, partidos políticos e sindicatos con militantes e afiliados activos, etc., será unha sociedade cun bo nivel de capital social, é dicir, de confianza mutua e de compromiso cívico (Putnam: 1993).
- ⁹ Non se trata de que os xuristas investiguen a institucionalidade informal, que é mais ben tarefa de sociólogos e politólogos. Trátase sinxelamente de incentivar esta investigación sociolóxica e politolóxica, porque sen ela os proxectos de reforma legislativa carecen de base substantiva e son altamente arriscados. Os que temos experiencia na Administración Pública sabemos que existen unhas regras básicas sen as que case nada é posible, comezando polo mínimo entendemento da realidade vivida como funcionario. Esta institucionalidade informal é froito da elaboración que a partir de moitas experiencias veu realizando o funcionariado nas súas relacións internas, cos políticos e coa cidadanía. Transmítese en gran parte por tradición oral en forma de relatos, anécdotas, chistes, advertencias e mesmo súfs mecanismos de sanción e de marxinação dos comportamentos desviados. A institucionalidade informal da función pública non debería confundirse co concepto de cultura organizativa, que só ten sentido en relación a unha específica organización administrativa.
- ¹⁰ O tema da xuridicidade das normas de organización é unha *vexata questio*, que se quixo resolver de modo rápido e simplón: «a doutrina de Santi Romano... determina igualmente a intrínseca e radical xuridicidade daquelas normas non directamente xustificables, xuridicidade que se establece en base á súa inserción no ordenamento xeral, independentemente de que esas mesmas normas poidan servir ou non de apoio a unha pretensión concreta e singular» (S.Martín Retortillo: 1963, 76). Esta posición fundamentaba a pretensión de regulación polo Dereito de «toda» a orde normativa dunha organización. Deste xeito, nada do organizativo escapaba potencialmente ao xurídico e reforzábase a idea da organización como simple criatura legal e da xestión como mera aplicación de normas xurídicas. Unha extensa crítica desta posición, así como a súa fundamentación no estudo da doutrina alemá, italiana, e dunha parte da doutrina española (García Trevijano, Garrido Falla e Villar Palasi) que nunca a compartiron, pode verse en Prats, 1973, tomo 3, páxs. 661 e ss. e 794 e ss.

¹¹ Este foi un dos grandes temas de Crozier, quen ao longo da súa dilatada e fecunda carreira intelectual veu insistindo na necesidade de superar o modelo mental dende o que as elites político-administrativas francesas viñeron expoñendo o cambio social. Os seus supostos intelectuais son perfectamente asimilables dende unha aproximación neoinstitucionalista. O seu punto de partida é que a vantaxe comparativa dos Estados Unidos en relación a Europa e especialmente a Francia procede non da súa superioridade económica senón da superioridade do seu sistema institucional e dos correspondentes modelos mentais que o sosteñen. Nun mundo de complexidade, diversidade, dinamismo, pluralismo e autonomía de actores sociais, o método de planificación, dedutivo e instrumental, resulta inapropiado e ineficiente. Crozier insistiu na súa substitución por outro que saliente a experimentación, o diálogo, a aprendizaxe e o cambio incremental. Para iso os actores (organizacións) e os seus dirixentes deberan tomar en conta o sistema no que actúan (o marco institucional) e as esixencias do seu cambio, que non pode ser senón incremental, froito de transaccións entre o conxunto de actores e que debe conducirse mediante a acción e o razoamento estratéxicos, claramente opostos ás ilusións sinópticas da planificación (Crozier: 1977; 1981; 1995).

¹² «As fontes de onde procede a demanda de cambio institucional son complexas. Basicamente son os cambios nos prezos relativos e os cambios nas preferencias sociais. Producido un cambio significativo nalgún destes factores, os actores sociais que se sentan ameazados polo cambio tratarán de impoñer unha lectura do mesmo compatible co mantemento de *status quo*, dramatizarán os custos e minimizarán os beneficios esperables do cambio institucional. Unha demanda efectiva de cambio institucional só se articulará se un número suficiente de actores sociais comparten a percepción non só de que poden perder considerables beneficios potenciais, senón sobre todo de que van ver seriamente deteriorados os seus beneficios actuais (ou seriamente diminuídos os seus custos) de permanecer no *status quo*. No entanto, o cambio non se producirá se os actores perciben a situación como de «equilibrio institucional», é dicir, se, á vista da forza de cada actor social relevante e dos arranxos institucionais existentes, acaban concluíndo que ningún vai obter vantaxes claras dun investimento (sempre custoso) en cambio institucional.

Pola contra, o cambio institucional ocorrerá cando un cambio nos prezos relativos ou nas ideas conduza a unha ou a ambas as partes dun intercambio á percepción de que poden capturar maiores beneficios cambiando os termos do contrato. Intentarase entón renegociar o contrato; pero como o contrato está inserido nunha xerarquía de regras, a renegociación non será posible sen renegociar á vez estas regras (ou violando algunha norma de comportamento). En tal caso, a parte que espera mellorar a súa posición de negociación, para conseguilo terá que investir recursos no cambio do marco institucional dos seus contratos. Nestes casos, o cambio nos prezos ou nas percepcións acabará producindo a erosión das regras ou institucións viventes e a súa posterior substitución por outras» (North: 1990, 97 e ss.).

¹³ A exposición que segue está fundamentalmente inspirada no traballo de Johnson e Libecap (1994) e de Horn (1995), os cales adoptan unha aproximación de «elección pública» (*public choice*) para explicar o fundamento dos trazos institucionais do sistema de mérito, observable practicamente en todos os países desenvolvidos, en ningún dos non desenvolvidos e considerado hoxe unha condición institucional do desenvolvemento, sobre todo a partir a experiencia dos «tigres asiáticos» (Horn: 1995; Banco Mundial: 1995). En especial, a obra de Horn, aínda que baseada en datos e literatura fundamentalmente angloamericana, pretende ter validez explicativa respecto do conxunto de países nos que se dá efectivamente o sistema de mérito. Serve tamén para orientar as transformacións da función pública en países en vías de desenvolvemento, nos cales a construción do sistema de mérito debería ter prioridade sobre as políticas de modernización instrumental sen sistema de mérito (que son as que hoxe se están principalmente ofrecendo dende a cooperación e a consultoría internacional). Esta actitude é tanto máis de agradecer en tanto que Horn é ministro de Facenda de Nova Zelandia, un pequeno país que se está facendo famoso no mundo polas súas exportacións de kiwis e de «reformas» instrumentais. Polo demais, é compartida polos estudosos máis recoñecidos do movemento actual de modernización administrativa: «Para os países en desenvolvemento e en transición a economías de mercado, as medidas de modernización rexistradas nos países industrializados son problemáticas. En Estados Unidos e Europa as burocracias están buscando formas de resultar máis emprendedoras, máis flexibles e menos constrictivas, sen perder nada dos valores tradicionais do servizo civil. Pero os gobernos dos países en desenvolvemento enfrontan desafíos diferentes. O problema para moitos destes gobernos é como crear as burocracias weberianas reguladas normativamente, as cales están sendo substituídas ou reformadas nos países avanzados... (En particular) a inconsistencia e redundancia producidas pola aplicación do modelo de mercado á xestión pública, que xa é bastante deteriorante nos países avanzados, pode resultar particularmente indesexable nos países en desenvolvemento, aos que tratan de exportalo como última moda os consultores e os organismos internacionais» (Peters: 1996, 8 e 42).

¹⁴ A garantía constitucional da función pública como institución, aínda que expresada en termos diferentes (en razón da maior ou menor precisión dos principios constitucionais ou da función constitucionalmente asignada á Lei ou ao regulamento na conformación do réxime estatutario), é común a todos os países da Unión Europea. En ningún deles a condición de funcionario cobre a totalidade do universo do emprego público. En todos eles, os funcionarios están excluídos do mercado de traballo e sometidos a un réxime estatutario (Ziller: 1988, 15 e ss.).

¹⁵ O Banco Mundial explorou os fundamentos do desenvolvemento económico sostido no Leste asiático. Un deles foi claramente a construción dun servizo civil baseado no sistema de mérito. Na versión española dun informe mundialmente famoso sobre o tema (1993: 17-18) pode lerse: «Para abordar os problemas de coordinación, as autoridades necesitaban institucións e mecanismos que permitisen asegurar aos grupos de interese que cada un se beneficiaría do crecemento. O primeiro paso consistiu en contratar tecnócratas idóneos e relativamente honrados e illalos dos afáns políticos cotiáns. O grao de poder destas tecnocracias variou considerablemente. En Corea, Singapur, Xapón e Taiwan as burocracias ben organizadas exercen un poder considerable... Como lograron fomentar burocracias eficaces os países do nordeste asiático? Ademais de aproveitar o prestixio que tradicionalmente teñen os empregados públicos, estes gobernos utilizaron numerosos mecanismos para aumentar o interese en seguir unha carreira na administración pública, elevando así o nivel de competencia e mellorando o acervo de candidatos. Os principios xerais son: (1) a remuneración, que inclúe os soldos, os beneficios e o prestixio, debe ser competitiva co sector privado; (2) a contratación e os ascensos deben basearse nos méritos e ser sumamente competitivos, e (3) os que chegan a escala máxima deben ser xenerosamente remunerados...

En moitos destes oito países o funcionario público pode esperar unha pensión de xubilación, que é un beneficio do que normalmente non goza o sector privado, salvo nas grandes empresas. No Xapón e noutros destes países, a xubilación teñen lugar temperán e as recompensas para un burócrata que tivo éxito son considerables, e esténdense máis aló do soldo, os beneficios e o prestixio para incluír un emprego lucrativo nunha empresa pública ou privada, ou ás veces a elección a un cargo político. O que deben facer os gobernos é atopar unha combinación que atraia persoas idóneas á administración pública.

As burocracias eficaces permitiron ás autoridades dos oito países asiáticos de gran crecemento económico establecer estruturas xurídicas e regulamentarias xeralmente propicias para o investimento privado. Ademais diso, os oito países melloraron as comunicacións entre o sector empresarial e o goberno... Corea, Xapón, Malaisia e Singapur estableceron foros, que denominamos consellos de deliberación, para fomentar a colaboración entre o goberno e o sector empresarial. A diferenza dos grupos de presión, que actúan baixo normas pouco claras e para obter vantaxes secretas sobre os demais, os consellos de deliberación sentaron con máis claridade as regras do xogo para todos os participantes...

Debido a que o sector privado participaba na redacción dos regulamentos e a que o proceso era transparente para todos os participantes, os grupos do sector privado mostráronse máis dispostos a tomar parte nos plans de desenvolvemento do goberno. Un efecto secundario foi a tendencia a reducir os recursos privados asignados a actividades antieconómicas —cuxo obxectivo era a captación de rendas— en lugar de destinarse a actividades produtivas. Os consellos de deliberación facilitaron tamén o intercambio de información e a construción de confianza entre o sector privado e o goberno, entre as empresas e entre a administración e os traballadores. Nesa forma, os consellos complementaron a función de transmisión de información cumprida polo mercado, permitindo aos oito países reaccionar con máis rapidez que outros aos cambios ocorridos no mercado».

¹⁶ O razoamento da seguridade xurídica como precondition do desenvolvemento económico sostido nun contexto de mercado pode atoparse en North dende a lóxica dos custos de transacción (1990, capítulos 4 a 8 *in totum*); tamén nos espléndidos traballos de Mancur Olson sobre a correspondencia entre crecemento económico e democracia liberal (1991 e 1993). Dende a perspectiva da Economía e o Dereito tamén foi desenvolvido por Posner (1992: 256 e ss.). Dende un punto de vista estritamente empírico a mesma conclusión foi remachada por Barro (1995:23) ao subliñar que se occidente quere axudar ao desenvolvemento debería facelo máis mediante a exportación do seu sistema de seguridade xurídica que do seu sistema político-democrático.

¹⁷ As condicións de emprego dos burócratas variaron no tempo e non son idénticas en todos os países. Enfocaremos a descrición das implicacións das condicións creadas polos sistemas modernos de servizo civil, establecidos pola lexislación que introduciu os exames competitivos, ou o «mérito», como base para a selección. Estes foron substituíndo gradualmente ao «padroado» e introducindo moitos dos trazos que Weber (1922/1962) describiu como definidores da posición do funcionario nas burocracias modernas. O sistema de mérito caracterízase por nomeamentos en base a exames competitivos, pola imposición de restricións á mobilidade arbitraria e pola garantía e a esixencia de neutralidade política, todo iso asegurado por un corpo regulatorio independente (a Comisión do Servizo Civil ou equivalente). Os sistemas modernos de servizo civil comparten outras características en maior ou menor grao: as posicións son establecidas centralmente e clasificadas por graos; o salario e a pensión pagados aos burócratas veñen determinados polo seu grao ou rango máis que polo traballo que efectivamente realizan, e, a miúdo, existen algúns impedimentos para a entrada lateral ao servizo dende o exterior nos chanzos superiores. Tende a haber poucos «portos de entrada»; a maioría dos funcionarios entran nos graos máis baixos e proseguen a súa carreira dentro do servizo; practicamente case todas as posicións superiores son provistas por promoción...» (Horn: 95, 97). A descrición é perfectamente englobable no entendemento corrente dos principios tradicionais da función pública da Lei Fundamental de Bonn (M.J. Montoro: 1986, 39 e ss.). Unha excelente e sintética exposición dos principios básicos do sistema de mérito coas súas variantes nos diversos países occidentais pode verse en Guy Peters (1996, 4 e ss.).

¹⁸ Un caso particularmente grave de equívoco e confusión foi a extensión en España do réxime de incompatibilidades non só aos funcionarios senón a todos os empregados públicos (Leis 20/1982, de 9 de xuño, primeiro, e 53/1984, de 26 de decembro, despois). O noso Tribunal Constitucional (Sentenza 178/1989, de 2 de novembro) validou a Lei 53/1984 declarando que, aínda que as incompatibilidades eran un réxime constitucionalmente previsto só para os funcionarios, iso non é óbice para que o lexislador poida estender este réxime tamén aos contratados laborais da Administración, porque «a fundamentación constitucional do réxime legal de incompatibilidades aplicables aos mesmos... non está no artigo 103.3 da Carta fundamental, senón no artigo 103.1 do mesmo texto, que ao referirse aos principios que deben presidir a actividade —e a organización establecida para levala a cabo—, entre os que se atopa o de eficacia, alude só á Administración Pública e non ao réxime xurídico que rexe as relacións de quen están ao seu servizo». Deste xeito, para o noso Tribunal Constitucional, o réxime de incompatibilidades non só protexe o ben xurídico da imparcialidade dos funcionarios, senón que «pode» protexer tamén o ben xurídico da eficacia da Administración, o cal alcanza por igual a funcionarios e demais empregados públicos. O que equivale a dicir que o noso Dereito laboral (a través dos seus mecanismos típicos de prohibición de concorrencia desleal e pacto de dedicación) non dispón de resortes para garantir a eficacia das organizacións produtivas. Para que a nosa xurisprudencia constitucional non desvirtuase o sentido das institucións tería que razoar que esixencia de eficacia hai na Administración Pública que non haxa nas empresas privadas que autorice nas primeiras a aplicar un réxime —as incompatibilidades— que non só non parece necesario nas segundas, senón que constitúe unha clara restrición da liberdade de traballo (Godino: 1996, 289 e ss.).

Necesitamos saber cal é o fundamento preciso do sistema burocrático de mérito, entre outras razóns, para saír ao paso da confusión inquietante entre función pública ou sistema de mérito e emprego público. Se chegamos a acordar cal é o ben ou bens xurídicos que o sistema de mérito procura, obteremos criterios para saber se o réxime estatutario funcional debe cubrir a totalidade ou só unha parte, e que parte, do universo do emprego público. Isto non significa que o emprego público non funcional ou burocrático quede remitido sen máis ao dereito do Traballo e con el ao temido *spoils system*. Haberá que explorar que bens xurídicos están en xogo no emprego non funcional e deducir diso as consecuencias de réxime xurídico que sexan coherentes. Deste xeito quizais avancemos na superación doutra expresión equívoca da nosa doutrina e xurisprudencia constitucional, a saber «a opción xenérica da Constitución (arts. 103.3 e 149.1.18) en favor dun réxime estatutario para os servidores públicos» (STC 99/1987, de 11 de xuño). A nosa Constitución limitouse a garantir institucionalmente o réxime estatutario, e para censurar a inconstitucionalidade dunha deslegalización que autorizaba a un Ministerio a decidir que postos de traballo se reservaban a funcionarios, non era necesario facer un pronunciamiento como o que esta escrito entre comiñas. En cambio axudou moito máis ao lexislador se se expresou algún criterio preciso sobre o que levar a cabo a delimitación das posicións funcionais e laborais. Atribuír aos constituintes unha «opción xenérica» sen expoñer o fundamento material da devandita opción equivale a atribuírlles unha decisión arbitraria, o que é inadmisíbel dende o punto de vista da interpretación lóxico-xurídica.

¹⁹ O principio de igualdade, aínda que hoxe se interpreta como indisoluble do de mérito, conceptual e historicamente é distinto deste. A súa primeira proclamación fíxose nas declaracións de dereitos das Constitucións de Pensilvania e de Virxinia, das que pasou ao artigo 6 da declaración francesa dos dereitos do home e do cidadán, e dela á xeneralidade do constitucionalismo europeo (Ziller: 1988, 34-36).

²⁰ Para Ziller o fundamento da introdución do concurso de méritos como forma xeral de selección de funcionarios atópase na procura da eficacia da administración e na superación das pragas de nepotismo, incompetencia e ineficacia características do sistema de padroado (que este autor identifica co «sistema de despozos»). Este fundamento explicaría por que, segundo Ziller, o sistema de mérito pode darse tanto en réximes democráticos como autocráticos (Ziller: 1988, 66). En xeral os autores tenden a ver no padroado «un tributo ao Estado de Partidos», un sistema cuxo fundamento non é outro que a produción de colaboradores fieis que aceptarán o que un funcionario independente rexeitaría: a fidelidade á persoa ou ao partido suplanta a fidelidade á institución (Jiménez Asensio, 1988, 157 e ss; García Pelayo: 1986, 121; Informe Prada: 1994, 338; Mény-Della Porta: 1995, 24). Obsérvase como este tipo de argumentación aboa a actitude tecnocrática consistente en considerar aos políticos (independentemente de que sexan ou non lexítimamente representativos) como «faciosos» e potencialmente corruptos, sendo necesario compensar estas desviacións «naturais» mediante a creación dunha meritocracia que encarnaría o verdadeiro servizo ao Estado e aos intereses xerais.

²¹ Na exposición que segue tomaremos como referencia a construción histórica do sistema de mérito, principalmente nos Estados Unidos. Non só porque é a mellor estudada e accesible, senón porque o seu estudo foi elaborado dende e para a validación de teorías do cambio institucional. En especial os estudos de Johnson e Libecap e de Murray, nos que principalmente nos baseamos por partir desta inquietude teórica, transcenden o mero relato dos feitos para construír teorías positivas dos arranxos institucionais sucesivos representados polos sistemas de padroado e de mérito.

²² «Ata a primeira parte do século XX a maioría dos empregados federais eran nomeados en réxime de padroado. Mediante o contrato de padroado os empregados estaban obrigados ao activismo político en favor dos seus mentores, o que sucedía mediante o seu compromiso nas campañas electorais e outras actividades partidistas así como mediante a entrega ao partido local dunha parte da súa retribución. Os empregados non tiñan dereito ao cargo e eran rutinariamente cesados cando os seus benefiteiros políticos eran electoralmente derrotados. O padroado era unha institución política popular que xeraba votos para os políticos federais. Tamén democratizou o servizo do goberno ao substituír os *gentlemen* do modelo británico (competentes pero preguizosos, sen compromiso coas demandas populares e en moitos casos corruptos) polos *commonmen* (menos letrados, pero activos, comprometidos, receptivos, responsables ante os seus patróns políticos e polo xeral honestos ata o desbordamento do sistema tras a guerra civil), que constituían a base da democracia americana. Tras cada elección, miles de individuos solicitaban os empregos federais vacantes. O presidente agrupaba os empregos por lotes e distribuía-os para a súa asignación polos membros do Congreso, poder que manexaba para obter o apoio do Congreso ás políticas presidenciais. O presidente, os membros do Congreso e as maquinarias políticas locais distribuían os empregos como premios aos servizos prestados ao partido triunfador. Baixo o padroado quedaba garantida a lealdade e a responsabilidade dos empregados públicos fronte aos políticos, titulares únicos da lexitimidade democrática» (Johnson e Libecap: 1994, 4). Para unha apreciación coidada do padroado como institución política pode verse Ingraham, 1995; Mosher: 1968; Murray: 1995; Van Riper, 1958; Klingner e Nalbadian: 1986; Berkley, 1984; Huddleston e Boyer: 1996).

²³ En xeral os historiadores do servizo civil norteamericano distinguen entre o padroado como forma institucional do emprego público e o sistema de despozos, que se corresponde coa degradación do primeiro, especialmente tras a Guerra Civil. O número de empregos federais mantivo un crecemento limitado durante o tempo de instauración e consolidación do padroado (4 837 empregados en 1816; 18 038 en 1841; 36 672 en 1861; e 51 020 en 1871); pero creceu a un ritmo intenso a partir da Guerra Civil (100 020 en 1881; 157 442 en 1891; 239 476 en 1901; e 395 905 en 1911), época na que comeza a substitución do padroado pola nova institucionalidade representada polo sistema de mérito (Johnson e Libecap: 1994, 17).

A partir da Guerra Civil a economía norteamericana, ata entón de base predominantemente rural e fragmentada, deveu crecentemente urbana, industrial e integrada por efecto dunha importante diminución dos custos do transporte e de información que permitiron unha mellor vinculación dos mercados de capital, produtos e traballo. A renda per capita creceu velozmente. A innovación tecnolóxica e a vitoria da unión abriron extraordinariamente os mercados: é o tempo das grandes fortunas e empresas, do crecemento desorbitado, da creación de grupos de interese interestatais, da solicitude de mellora dos servizos federais tradicionais (facenda, postal, aduanas, infraestruturas) e da creación doutros novos, especialmente en forma de intervencións regulatorias (autoridade monetaria, antimonopolio, de comercio interestatal, de sanidade animal, etc.).

²⁴ A medida que se transformaba a economía cambiaba a natureza dos partidos. Estes cedían no seu rol tradicional de distribuidores locais de beneficios federais para converterse crecentemente en reivindicadores de políticas e servizos nacionais. A tensión entre os dirixentes políticos nacionais e locais dos partidos incrementouse. A tensión polarizouse en torno ao mantemento ou substitución do padroado. Apoiado polas maquinarias locais, foi rexeitado cada vez máis polos membros do Congreso e os presidentes e candidatos á Presidencia. Para estes perdía o seu atractivo como fonte de votos: a medida que se ampliaba o número de empregados públicos e se facían máis complexas as tarefas administrativas, crecía a dificultade do control político dos nomeados, os cales desenvolvían con gran liberdade as súas propias axendas, cada vez menos coincidentes cos intereses electorais dos lexisladores e candidatos presidenciais; o corolario era corrupción e desprestixio. A isto debía engadirse que o custo das campañas electorais íase incrementando tanto que o padroado xa non era unha fonte suficiente de financiamento. Deste xeito, a demanda social crecente de mellor e máis previsible prestación de servizos coincidía co desexo dos presidentes e dos membros do Congreso por fortalecer a organización nacional e debilitar a maquinaria local dos Partidos. En Estados Unidos a creación do sistema de mérito federal foi vista como un medio clave para romper o apoderamento que das institucións políticas tiñan os bosses políticos. Tal como sinalou no seu tempo (1887) George Curtis, un dos líderes da Liga para a Reforma do Servizo Civil, «o obxectivo da reforma do servizo civil non é só conseguir un sistema de exames para os nomeamentos administrativos senón a restauración dos partidos políticos á súa verdadeira función, que é o mantemento e fortalecemento das políticas nacionais» (citado en Skowronek: 1982, 54).

²⁵ O proceso de designación era moi personalizado e meticuloso, dada a necesidade de articular os intereses e criterios da organización política local cos dos lexisladores e do presidente. Estes tiñan moitas veces que proceder a indagacións, entrevistas e diversos criterios de avaliación dos seus méritos profesionais e políticos (cousa que nalgún momento chegou a incluír a realización de exames). A administración do padroado facíase unha carga moi pesada. James Garfield clamaba que «unha terceira parte polo menos do tempo dun lexislador debía consumirse atendendo ás demandas dos aspirantes». Ao final, lexisladores e presidente actuaban como meros *brokers* en procesos que quedaban fóra do seu control. A James Garfield o sistema resultoulle especialmente custoso. O 2 de xullo de 1881, pouco logo do seu nomeamento como presidente, foi asasinado por un aspirante frustrado a un dos empregos de padroado (Johnson e Libecap: 1994, 18).

- ²⁶ A correlación entre o tamaño da organización e os problemas de control dos empregados foi posto de relevo por diversos estudosos da burocracia como Gordon Tullock (1965: 142-195), que razoou por que a autoridade se deteriora nos medios burocráticos cando aumenta o tamaño da axencia. No mesmo sentido expresouse Anthony Downs (1967: 143), ao sinalar que canto máis ampla é a organización burocrática máis débil debe ser o control xerárquico, polo que máis potencial existirá de distorsión deliberada por parte dos empregados.
- ²⁷ A consideración da función pública como unha institución procuradora da seguridade xurídica non é hoxe usual. Iso débese, en primeiro lugar, a unha visión excesivamente xudicialista da seguridade xurídica, esquecendo frecuentemente que a revisión xudicial só pode ser efectiva na medida en que os actores político-administrativos, empresariais e sociais adapten os seus comportamentos á legalidade vixente. Iso depende tanto da cultura cívica vixente como do sistema institucional ou de incentivos. Neste sentido, a institución do sistema de mérito é un marco de constricións e incentivos para que os funcionarios públicos estean, por unha banda, protexidos fronte á presión dos políticos e dos grupos de interese e, por outra, interesados corporativamente no cumprimento da legalidade. Pero a falta de correlación usual entre función pública e seguridade xurídica débese, en segundo lugar, á extensión do réxime estatutario funcional máis aló dos seus fundamentos constitucionais razoables. A universalización do réxime funcional á case totalidade do emprego público, a maioría do cal está afecto a funcións privatizables ou contratables, é dicir, a funcións públicas continxentes, está determinando a consideración da función pública dende os valores xerenciais da eficacia e a eficiencia hoxe preponderantes. Esta preponderancia está desestruturando a orde institucional do que Yehezkel Dror vén reiteradamente chamando «as funcións de orde superior» do Estado (Dror: 1995, 222).
- ²⁸ O sistema de mérito como institución non se basea exclusiva nin fundamentalmente na esixencia de mérito no acceso. É máis, a experiencia internacional, e non só a española, está chea de exemplos de acceso irregular a unha situación estatutaria organizada polo principio de mérito. Cada vez que se produciu unha gran expansión do número dos empregos públicos (como na España dos 60 ou dos 80 ou como nos Estados Unidos do *New Deal* de Roosevelt) os sistemas regulares de selección quedaron desbordados e procedeuse ao nomeamento masivo de funcionarios (polo demais sen gran escándalo por parte de ningún actor relevante) en base principalmente a criterios de confianza (xa sexa política xa sexa dos funcionarios preexistentes que merecen a confianza dos políticos; quizais esta sexa a razón pola que os funcionarios de acceso regular non critiquen frontalmente o sistema). Ao cabo dun tempo procederase case indefectiblemente a regularizar ou funcionalizar esta masa de novos empregados, práctica esta coñecida tradicionalmente en Estados Unidos como de «bracketamento» (*blanketing in*). O que o sistema institucional de mérito protexe non é tanto a competencia da persoa que accede (a pesar da importancia que este punto obviamente ten) como a posición de imparcialidade e suxeición ao dereito do funcionario no exercicio das súas funcións (Horn: 1995, 104). De aí o discutible fundamento da xurisprudencia constitucional española que considero que as esixencias do mérito e da capacidade danse fundamentalmente no acceso e só de xeito máis debilitado, conforme á configuración do lexislador, na carreira e a promoción administrativas (STCs 192/1991, 200/1991, 293/1993 e 365/1993), xurisprudencia esta que mereceu xustamente a crítica dos autores (Martínez López-Muñoz: 1988, 983 e ss.; Jiménez Asensio: 1996, 58 e ss.). Tan é así que podería invertirse o razoamento xurisprudencial e afirmar con rotundidade que un sistema de mérito limitado ao acceso, pero que non garante a *posteriori* a imparcialidade do funcionario nin conseguintemente a obxectividade da acción administrativa non é un sistema capaz de satisfacer a funcionalidade social ou fundamento institucional do sistema de mérito e non pode ser cualificado propiamente como tal.
- ²⁹ América Latina é a rexión do mundo que viviu máis intensamente o movemento de reforma administrativa dende mediados dos 50 ata practicamente a crise da débeda (Cayden: 1991, 187). En ningún outro lugar do mundo se crearon máis Facultades e Escolas de Administración Pública que entre o Río Grande e Tierra de Fuego. Nunha etapa de desenvolvemento baseado na «substitución de importacións», co Estado produtor como protagonista central, e coa economía dominada por grandes grupos de interese públicos e privados, normalmente en posicións monopólicas e sen capacidade de competir internacionalmente, cun número escaso de pequenas e medianas empresas formais, carentes de liberdade económica e de voz política, con sectores inmensos da poboación na informalidade e a exclusión, é obvio que faltaban as condicións para que puidese xurdir unha demanda de cambio institucional cara ao sistema de mérito. Este en realidade non pasou nunca de ser unha pura formulación académica. Sen verdadeira economía de mercado, o padroado era o sistema que permitía o control socio-político tanto en ditadura como en democracia (Wyarda: 1992, 315 e ss.). As cousas cambiaron radicalmente co esgotamento do modelo de desenvolvemento que representou a «substitución de importacións»: ao deixar de corresponder o protagonismo fundamental do desenvolvemento ao Estado e pasar este a un sector privado que debe competir abertamente, redescóbrese en América Latina a sociedade civil e a economía de mercado e pasa a primeiro plano o tema da eficiencia asignativa e con el, entre outros, a necesidade de ir construíndo progresivamente o sistema de mérito, tarefa esta que se enfronta con moi notables dificultades (Banco Mundial: 1993).
- ³⁰ É a coñecida posición de Parada (1986:320 e ss.), para quen ao non referirse a Constitución á posibilidade de que os empregados das Administracións Públicas estean suxeitos ao dereito Laboral, «non parece lícito que o lexislador ordinario poida establecer esa dualidade de réximes», que cualifica graficamente de «esquizofrenia organizativa» (polo demais curiosamente rexistrable en Administracións Públicas tan «desgarradas» como a británica e a alemá). Segundo este autor a admisión de persoal laboral ao servizo da Administración atenta contra o principio de igualdade (principalmente pola diversidade de dereitos sindicais duns e doutros), é contraria ao principio de xerarquía proclamado no artigo 103.1 da Constitución —«que se asegura a través da ordenación en graos dos funcionarios»— e, en fin, non garante na mesma medida o principio de eficacia —«garantido en maior medida cun réxime de dereito administrativo creado e interpretado... en función de asegurar a prioridade e superioridade dos intereses e necesidades do servizo»— (posición similar pode atoparse en Cámara do Portillo: 1988; tanto esta posición como a do mestre Parada foron severamente criticadas por López Gómez: 1995). A tese da opción xeral do constituínte polo réxime funcional procede do *obiter dicta* da coñecida STC 99/1987, de 11 de xuño.
- ³¹ Ante a pretensión de universalizar o réxime funcional á totalidade do emprego público, diversos autores defenderon a neutralidade «relativa» da Constitución nesta materia (Baena: 1986, 251 e ss.; Prats: 1987: 126 e ss.; Sala Franco: 1988, 16; López Gómez: 1995, 127 e ss.). A relatividade refírese a que tales autores non prexulgan se a Constitución contén ou non un criterio material de delimitación do réxime funcional respecto do laboral. O seu obxectivo é razoar que a Constitución admite ambos. Nada ten que ver con devanditas posicións a remisión contida no artigo 15.1 da Lei 30/1984 de Medidas de Reforma da Función Pública —xustamente declarado inconstitucional—, o cal, aínda que partía da existencia de postos funcionariais e laborais «por natureza» remitía a determinación dos correspondentes criterios substantivos de diferenciación ao Ministerio da Presidencia, xerando con iso un risco de arbitrariedade executiva

xuridicamente inadmisíbel. O certo é que tras a Sentenza 99/1987, de 11 de xullo, seguimos sen saber se é o lexislador quen debe fixar os criterios de división ou se os devanditos criterios deben deducirse directamente da garantía constitucional da institución da función pública, que é a tese que agora defendemos e que tratamos de fundamentar e desenvolver.

³² En particular esta opinión descoñece a enorme diversidade de tarefas asignadas ás Administracións Públicas, que se compadece mal coa uniformidade do seu réxime xurídico (e non só nos aspectos referentes ao persoal). Aínda que segue sendo obrigado concibir a pluralidade das Administracións Públicas dentro da unidade político-constitucional do Estado, isto non obsta a recoñecer que, dentro de cada Administración Pública, existe unha crecente e inevitable diversificación de tarefas, tecnoloxía e contornas. Este dato obriga a situar a «racionalidade» dos réximes xurídicos e das técnicas de xestión de xeito continxente, é dicir, adaptada á especificidade limitada de cada caso (Parelló: 1991; Prats: 1993), e choca frontalmente coa pretendida racionalidade da aplicación do so réxime funcional ao conxunto das tarefas administrativas.

³³ Os nosos sindicatos de funcionarios e empregados públicos sempre viviron na contradición representada por reivindicar nos Congresos a nivel retórico xeneral o réxime laboral e por loitar a nivel real e concreto a través da acción das súas seccións sindicais pola ampliación do réxime funcional, se é posible acompañada polo goce —aínda que for a nivel informal— dos mesmos dereitos sindicais correspondentes á relación laboral de emprego. Sobre este particular pode verse o documentadísimo traballo de Joan Mauri incluído neste mesmo número.

³⁴ A actitude a que nos referimos chega ao seu extremo lóxico nos «cruzados da funcionalización», que, tras sinalar —contra toda a evidencia da Administración e do Dereito comparado das democracias de mercado máis avanzadas e con funcionarios e empregados polo menos tan imparciais como os nosos— que «as vinculacións contractuais non son técnicas xurídicas adecuadas á constitución do groso do persoal das Administracións públicas, en tanto que non garantan a imparcialidade do funcionamento da Administración» (Martínez de Pisón: 1995, 539). Para este novo autor todos os funcionarios, polo feito de selo formalmente e independentemente de que realicen ou non funcións de autoridade, teñen «dereito ao cargo», o que implica, segundo el, unha inamobilidade xeográfica e funcional tal que dubiosamente podería adaptarse a ela ningunha organización administrativa moderna. De ter éxito e ver reflectidas as súas teses en textos legais o noso novo autor será elevado ao santoral do sindicalismo funcional: todos ou case todos funcionarios —é a súa tese—, e todos ou case todos cun dereito cargo —deducido nada menos que da orde constitucional do mérito— que nin os sindicatos máis audaces se atreveron a soñar. Quizais vexamos un día ao Sr. Nicolás Redondo impoñendo a orde do mérito sindical ao noso autor.

³⁵ É coñecida a distinción que se establece no Reino Unido entre «servidores cívís» e «empregados públicos». Os primeiros, tras as reformas da Sra. Thatcher, apenas chegan a 500 000 e teñen ao seu cargo o groso das funcións de autoridade do Estado. Os segundos, que superan amplamente os 3 000 000, están principalmente afectados a funcións de produción e prestación de servizos públicos. En Alemaña a distinción tradicional dáse entre funcionarios, empregados e traballadores, sendo estas dúas últimas categorías as máis numerosas con diferenza, e quedando sometidas ambas a un réxime contractual. foi o art. 33.4 da Lei Fundamental de Bonn o que estableceu unha reserva para o réxime funcional do exercicio das funcións de soberanía do Estado, expresión esta que deu lugar a non poucos debates doutrinais. Obsérvese que este criterio das funcións de soberanía é moi próximo, senón coincidente, co utilizado polas institucións comunitarias para delimitar o círculo do emprego público exento da libre circulación de traballadores, ao cal nos referimos máis adiante.

³⁶ Entre os administrativistas italianos son ben coñecidas as posicións de Giannini (1979) e de Cassese (1993 e 1994), así como tamén o é a importante reforma operada primeiro pola Lei de 29 de marzo de 1983, que tivo como finalidade esencial a racionalización da negociación colectiva no sector público mediante a incorporación e imitación do modelo do sector privado e, despois, polo Decreto Lexislativo de 3 de febreiro de 1993, que dá cumprimento á delegación contida no artigo 2 da Lei de 23 de outubro de 1992, o cal supuxo un radical cambio de enfoque ao camiñar non cara á separación senón cara á integración dos réximes funcional e laboral, aínda que situando o centro de gravidade neste último (Martínez Bargeño: 1995; Godino: 1996, 65).

³⁷ A limitación da reserva de funcións de soberanía ao ámbito da administración de intervención foi o criterio da maioría dos autores.

O réxime da función pública procede en realidade da necesidade de que a actuación administrativa se someta á Lei, e esta necesidade é ineludible no ámbito da administración de intervención. Esta, en realidade, tamén cobre aqueles aspectos da administración prestacional en que as Administracións exercen poder sobre os cidadáns ditando actos ou preceptos que inciden no seu dereito ás prestacións. Este ámbito da administración prestacional, e non o da produción material das prestacións, está incluído tamén no concepto constitucional de funcións de soberanía (Montoro: 1986, 29 e ss).

³⁸ O artigo 48.4 do Tratado de Roma exceptúa os «empregos nas Administracións Públicas» do dereito dos traballadores comunitarios á libre circulación polo territorio da Comunidade. Como se sabe, o Tribunal de Xustiza produciu unha xurisprudencia moi estrita circunscribindo a excepción a só aqueles empregos públicos que «comportan unha participación directa ou indirecta no exercicio do poder público e nas funcións que teñen por obxecto a salvagarda dos intereses do Estado ou doutras colectividades públicas», sendo indiferente a estes efectos a cualificación que dos empregos realice o Dereito nacional. Aínda que non sería lexítimo deducir da xurisprudencia europea ningún criterio material de delimitación do réxime estatutario (cuestión esta obviamente pertencente aos Dereitos nacionais), tampouco sería de recibo o ignorala no noso tema, xa que, polo menos, proporciona unha pista para a detección do «núcleo estratéxico» do Estado. En tal sentido, a Comisión, na súa Comunicación 88/C72/02 sobre a aplicación do art. 48.4, considera que entre os empregos que poden reservarse aos nacionais atópanse os das Forzas Armadas, policía, maxistratura, administración tributaria e diplomacia, ademais de todos aqueles que comprendan a elaboración dos actos xurídicos e a súa execución, o control da súa aplicación e a tutela dos organismos dependentes, e iso en calquera nivel de Administración territorial ou funcional, xa se trate de funcionarios ou doutros axentes. En cambio, a Comisión entende que debe potenciarse a liberdade de circulación nos servizos públicos de carácter comercial (transportes, gas e electricidade, correos e telecomunicacións, radiotelevisión), nos servizos sanitarios, nos de ensino e nos de investigación civil (Sánchez Morón: 1996, 117).

³⁹ «É interesante especular sobre por que o debate acerca de «reinventar ou desinventar o goberno» e as medidas propostas a tal fin se relacionan case exclusivamente coas súas funcións de servizo, execución e xestión... Iso é inquietante... A atracción polos mercados pode agravar a tendencia a concentrarse nas funcións gobernamentais que poderían transferirse aos mercados e facer caso omiso, por máis importantes que sexan, das funcións que claramente só poden ser desempeñadas polos gobernos. Unha sensación xeral de incompetencia no desempeño das funcións de orde superior pode levar tamén aos dirixentes políticos a restar importancia a esas funcións e transferir

a responsabilidade dos problemas que non saben como resolver aos mercados e a outros procesos impulsados pola «man invisible»... Non se pode permitir que este descoído persista. Dende o punto de vista do futuro da sociedade e o mundo, esas tarefas do goberno son precisamente as máis importantes. Por conseguinte un dos principais obxectivos das grandes reformas administrativas e de xestión pública debería ser un goberno máis compacto, que concentrase os seus esforzos no desempeño adecuado das funcións básicas de orde superior e deixase que outras estruturas emprendesen e administrasen a maioría das tarefas de servizo, execución e xestión. Entre as funcións básicas de orde superior dos gobernos que é necesario fortalecer significativamente, as máis importantes son a formulación e selección de políticas e a supervisión da súa execución... Para lograr estes obxectivos é necesario transcender as nocións convencionais de «eficiencia» e «eficacia» e concentrarse no que podería chamarse a capacidade de influír no futuro na dirección desexada...» (Dror: 1995, 8-9).

⁴⁰ Unha exposición divulgativa e de calidade da teoría económica dos «fallos da intervención pública», construída dende a escola da «elección pública», pode atoparse en Mitchell e Simmons: 1994, especialmente na parte II, capítulo IV, e nos estudos de caso incluídos na parte III.

⁴¹ Neste sentido poden verse as serias obxeccións críticas de Johnson e Libecap ao enfoque «reinvencción do Goberno» popularizado por Gaebler e Osborne e, particularmente á falta de fundamento da súa proposta de substitución do actual servizo civil baseado en regras por unha nova institucionalidade do mesmo baseada no control de resultados (Johnson e Libecap: 1994, 186).

⁴² «Unha estratexia fundamental na reforma dos aparellos de Estado consiste en dotar o núcleo estratéxico e as actividades exclusivas con persoal altamente competente, ben pagado e permanentemente capacitado, seleccionado e promocionado en base ao mérito, comprometido nunha ética e deontoloxía de servizo aos intereses xerais, garantido fronte ás presións políticas e dos grupos de interese e responsable polo mantemento de altos estándares de legalidade, imparcialidade, competencia e dedicación profesional» (Bresser: 1996, 81).

⁴³ Outra interesante achega de Horn consiste en elucidar os factores que explican a eficiencia das dúas formas fundamentais de organización administrativa (organismos, axencias ou *bureaux*, por unha banda, e empresas, por outra). A explicación faise elaborando a partir dunha interesante literatura organizativa que aplica a análise de custos de transacción (cos seus problemas inherentes de custos de decisión e de participación, durabilidade das decisións e custos de axencia) á comprensión das regularidades observables no Dereito e a Administración comparadas segundo as cales determinadas actividades administrativas tenden a tomar a forma de *bureaux* e outras determinadas a de «empresa» (Horn: 1995, capítulo 7). O tema é relevante aos efectos de fundar dende a análise económica e politolóxica a correlación observable entre formas organizativas e réxime do emprego público.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGYRIS, C. y D. A. Schon. 1978. *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading M. A., Addison-Wesley.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. 1986. «La Organización y la Función Pública», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo VIII. Madrid.
- 1988. «Reflexiones sobre la relación entre políticos y altos funcionarios», en *Gobierno y Administración en la Constitución*. Madrid.
- BANCO MUNDIAL. 1993. *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press. En especial, capítulo 4: «An Institutional Basis for Shared Growth» (pág. 157 y ss.). Existe una versión resumida en español: BANCO MUNDIAL. 1993. *El Milagro de Asia Oriental. El Crecimiento Económico y las Políticas Oficiales*. Washington D.C.
- 1993. *Civil Service Reform in Latin America*. Washington D.C.
- BARON, D. T. 1995. «The Economics and Politics of Regulation: perspectives, agenda and approaches», en J. S. Banks y E.A. Hanushek (eds.). 1995. *Modern Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 10-62.
- BARRO, R. 1995. «Democracy and Growth» en *Growth and Political Institutions*. Barcelona: Centre de Recerca en Economía Internacional, Universitat Pompeu Fabra.
- BENNIS, W. 1993. *An Invented Life: Reflections on Leadership and Change*. Reading MA, Addison-Wesley.
- BERKLEY, G. E. 1984. *The Craft of Public Administration* (cuarta edición). Boston: University of Massachusetts.
- BORRAJO INIESTA, I. 1993. «El Intento de Huir del Derecho Administrativo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 78.
- BRESSER PEREIRA, L. C. 1996. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*, paper presentado al Seminario «A Reforma do Estado Na América Latina e No Caribe», Brasilia, 16-17 mayo 1996.
- BRESSER PEREIRA, L.C. y Y. Nakano. 1997. «The Missing Social Contract: Governability and Reform in Latin America», en DUCANTENZEILER, G. y P. Oxhorn, (eds). *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*. Penn State University Press.
- CAIDEN, G.E. 1991. *Administrative Reform Comes of Age*. Berlín-Nueva York: Walter de Gruyter.
- CÁMARA DEL PORTILLO. 1988. «La Función Pública ante el Tribunal Constitucional: una oportunidad perdida», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 57.
- CASSESE, S. 1993. *Il Sifisma de la Privatizzazione del Pubblico Impiego*, contribución presentada al encuentro sobre «La privatizaciones del Publica Impiego», Nápoles, 19-20 febrero 1993.
- 1994. *Las Bases del Derecho Administrativo*. Madrid.
- CORREA, E. 1996. *Integración, Globalización y Gobernabilidad*, paper presentado a la reunión «Estado, Mercado y Democracia», BID-PNUD, Montevideo.
- CROZIER, M., S. Huntington y J. Watanuki. 1975. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.
- CROZIER, M. y E. Friedberg. 1977. *L'Acteur et le Systeme*. París: Editions du Seuil.
- CROZIER, M. 1981. *On ne Change pas la Société par Decrêt*. París: Grasset.
- 1995. *La Crise de l'Intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*. París: InterEditions.
- DOVE, S. 1996. *Leadership and Institutional Change*, paper. Barcelona: Esade.
- DOWNS, A. 1967. *Inside Bureaucracy*. Nueva York: Little Brown.
- DROR, Y. 1994. *La Capacidad de Gobernar: Informe al Club de Roma*. Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.
- 1995. *Fortalecimiento de la Capacidad de los Gobiernos en materia de formulación de políticas*, documentado presentado a la 12ª reunión de expertos del Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, Nueva York, 31 de julio a 11 de agosto de 1995.
- ENTRENA CUESTA, R. 1991. «El régimen estatutario de los funcionarios públicos como postulado constitucional», en *Estudios sobre la Constitución Española*, Civitas, tomo III.
- FEREZ, M. 1993. *La Igualdad, el Mérito y la Capacidad en el Acceso a la Función Pública (los casos de Estados Unidos, Francia y España)*, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.
- FERNÁNDEZ FEINGOLD, H. 1996. *Justicia Social, Estado y Gobernabilidad en Tiempos de Reforma*, paper presentado a la reunión «Los Nuevos Caminos de América Latina», Círculo de Montevideo, octubre de 1996.
- FUENTETAJA, J. A. y J. Guillén. 1996. *La Regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*. Madrid: Civitas.

- FUKUYAMA, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- GARCÍA PELAYO, M. 1986. *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- GARRIDO FALLA. 1980. «La posición constitucional de la Administración Pública», en *La Administración en la Constitución*. Madrid: Civitas.
- GIANNINI, M. S. 1980. «Informe a las Cámaras Legislativas Italianas. Noviembre 1979», *Documentación Administrativa*, número 186.
- GINER, S. y X. Arbós. 1990. *La Governabilitat i l'esdevenidor de les Societats Modernes*, Barcelona: Edicions 62.
- GODINO REYES, M. 1996. *El Contrato de Trabajo en la Administración Pública*. Madrid: Civitas.
- GONZÁLEZ HABA, V. M. 1984. «Trayectoria de la Reforma de la Función Pública Española (1978-1981)», en *Revista de Administración Pública*, 104, p.79. Madrid.
- HAMON, R. 1989. «Les Contractuels: de quel droit», en *Droit Social*, núm. 12.
- HOLMSTROM, B. 1982. «Moral hazard in teams», en *Bell Journal of Economics*, núm. 13, 324-330.
- HUDDLESTON, M. y W. Boyer. 1996. *The Higher Civil Service in the United States: Quest for Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- HAYEK, F. A. 1979. *Law, Legislation and Liberty*. Londres: Routledge & Kegan Paul. Existe versión española: *Derecho, Legislación y Libertad: una nueva formulación de los principios liberales de justicia y de la política económica*. Madrid: Unión Editorial.
- HEIFETZ, R. A. 1994. *Leadership without Easy Answers*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
- HORN, M. J. 1995. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
- IVAP. 1996. Informe Nolan, *Normas de Conducta en las Instituciones Públicas*. Vitoria: IVAP.
«Informe Prada», en la *Revue Administrative*, número 280, 1993.
- INGRAHAM, P. 1995. *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. 1989. *Políticas de Selección de la Función Pública Española (1808-1978)*. Madrid: INAP.
— 1996. *Altos Cargos y Directivos Públicos*. Oñate: IVAP.
- JOHNSON, R. N. y G. D. Libecap. 1994. *The Federal Civil Service and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*. Chicago: The University of Chicago Press.
- KIEWIET, D. R. y M.D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- KLINGNER, D. E., y J. Nalbandian. 1985. *Public Personnel Management: Context and Strategies*, cuarta edición. New Jersey: Prentice Hall.
- KNOTT, J. H. y G. J. Miller. 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- KOOIMAN, J. 1993. «Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity» y «Finding, Speculations and Recommendations», ambos en KOOIMAN, J. (ed.). 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- KOOIMAN, J. y M. Van Vliet. 1994. «Governance and Public Management», en ELIASSEN, K. y J. Kooiman. 1994. *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. Londres: Sage.
- LAFFONT, J. J. y J. Tirole. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA: MIT Press.
- LÓPEZ GÓMEZ. 1995. *El Régimen Jurídico del Personal Laboral de las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos.
- LÓPEZ RODÓ, L. 1985. *Reformas de la Función Pública*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid.
- MCGREGOR BURNS, J. 1979. *Leadership*. Nueva York: Harper and Row.
- MARCH, J. G. y J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Bases of Politics*. Nueva York: The Free Press.
— 1995. *Democratic Governance*. Nueva York: The Free Press.
- MAYNTZ, R. 1987. «Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma», en *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, volumen 1. Baden-Baden: Nomos. Una revisión de este trabajo se ha publicado con el título «Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm», en KOOIMAN, J. (ed.). 1993. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.

- MARTÍN RETORTILLO, S. 1963. «Estudio de Introducción» a Santi Romano, en *El Ordenamiento Jurídico*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- 1995. «Prólogo» al libro de MARTÍNEZ PISÓN, I. 1995. *Régimen Jurídico de la Función Pública y Derecho al Cargo*. Madrid: Civitas.
- MARTÍNEZ BARGUEÑO, M. 1995. «La Reforma de la Relación de Empleo Público en Italia», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, número 2.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, I. 1995. *Régimen Jurídico de la Función Pública y Derecho al Cargo*. Madrid: Civitas.
- 1995. *El Ocaso de la Función Pública Española: la Reforma del Régimen Jurídico Funcionario de la Ley 22/1993, de 29 de Diciembre*. Madrid: Civitas.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L. 1988. «La Profesionalización de la Administración Pública: necesidad de revisión de algunos aspectos de la última reforma de la función pública», en *Gobierno y Administración en la Constitución*, vol. II. Madrid: Civitas.
- MCCUBBINS, M. D. y T. Page. 1987. «A Theory of Congressional Delegation», en MCCUBBINS y Sullivan (eds.). 1987. *Congress: Structure and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MCCUBBINS, M. D. y T. Schwartz. 1984. «Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms», en *American Journal of Political Science*, 28, 165-179.
- MÉNY, Y. y D. Della Porta. 1995. *Démocratie et Corruption en Europe*. Paris: Edition La Découverte.
- METCALFE, L. 1993. «Public Management: from Imitation to Innovation», en KOOIMAN, J. (ed.). 1993. *Modern Governance*. Londres: Sage.
- METCALFE, L. y S. Richards. 1994. «Evolving Public Management Cultures», en ELIASSEN, K. y J. Kooiman (ed). 1994. *Managing Public Organizations*. Londres: Sage.
- MILLER, G. J. 1992. *Managerial Dilemmas: The Political Economy of Hierarchy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MITCHELL, W. C. y R. T. Simmons. 1994. *Beyond Politics: Market, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*. Boulder, Colorado: The Independent Institute, West View Press.
- MOORE, M. 1995. *Creating Public Value*. Michigan University Press.
- MONTORO, M. J. 1986. *La Funció Pública en el Federalisme Alemany*. Barcelona: Escola d'Administració Pública, Generalitat de Catalunya.
- MORELL, L. 1994. *El Sistema de la Confianza Política en la Administración Pública*, Madrid: Civitas.
- MOSHER, F. 1968. *Democracy and the Public Service*. Nueva York: Oxford University Press.
- NIETO, A. 1996. *La «nueva» Organización del Desgobierno*. Barcelona: Ariel.
- NISKANEN, W. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: University of Chicago Press.
- NORTH, D. C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- OLSON, M. 1993. «Dictatorship, Democracy and Development», en *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 3 (septiembre 1993). Trabajo que ha sido después muy refinado en OLSON, M. y otros. 1995. «Property and Contract Rights under Democracy and Dictatorship», en *Growth and Political Institutions*. Barcelona: Centre de Recerca en Economia Internacional, Universitat Pompeu Fabra.
- OSBORNE, D. y T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government*, Reading, Mass. Addison-Wesley. Existe versión española de 1994 con el título *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el Sector Público*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- OSTROM, E., L. Schoroeder y S. Wynn. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development. Infraestructures Policies in Perspective*. San Francisco: Westview Press.
- PALOMAR, A. 1996. *Derecho de la Función Pública: Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos*. 3ª ed. Madrid: Dykinson.
- PARADA VÁZQUEZ, J. R. 1968. *Derecho Administrativo. Organización y Empleo Público*. 5ª ed. Madrid.
- PAREJO, L. 1991. *Crisis y Renovación del Derecho Público*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PETERS, B. G. y D. J. Savoie. 1994. «Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient», en *Public Administration Review*, 54: 418-425.
- 1994. «Reinventing Osborne and Gaebler: Lessons from the Gore Comission», en *Canadian Public Administration*, 37: 302-322.
- PETERS, B. G. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. The University Press of Kansas.
- PNUD. 1995. Informe sobre Desarrollo Humano 1995. Nueva York: PNUD.

- 1996. *Crecimiento y Desarrollo Humano. Informe sobre Desarrollo Humano 1996*. Nueva York: PNUD.
- POSNER, R. 1992. *Economic Analysis of Law*, 2ª ed. Boston: Little, Brown and Company.
- PUTNAM, R. D. 1993. *Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- PRATS, J. 1973. *Teoría Jurídica de la Organización Administrativa. Una Revisión de Fundamentos*, tesis doctoral. Universidad Autónoma de Barcelona.
- 1987. *Primeros informes sobre criterios de reordenación de la Función Pública*. Madrid: Comunidad de Madrid.
- 1993. «Derecho y Management en las Administraciones Públicas», en *Ekonomiaz, La Nueva Gestión Pública: Factor de Competitividad*, núm. 26, pág. 120 y ss.
- 1995. *El Nuevo Juego y sus Reglas. La Construcción de la Institucionalidad Latinoamericana de los 90*. Barcelona-Nueva York: Esade-PNUD.
- 1995. *Strategic Foundations for Improving Management and Governance*. Nueva York: PNUD.
- 1995. *Gobernabilidad Democrática en la América Latina Finisecular*, paper presentado a la Conferencia sobre «Gobernabilidad y Reforma del Estado». MARE, PNUD, BID, Banco Mundial, Brasilia
- 1996. *Gobernabilidad y Globalización*. Ante la Cumbre Iberoamericana de Gobernabilidad Democrática, paper presentado a la Conferencia «Estado, Mercado y Equidad», BID-PNUD, Montevideo, noviembre 1996.
- PZREWORSKI, A. 1996. *On the Design of the State. A principal-agent perspective*, paper presentado al Seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Brasilia, 16-17 mayo, 1996.
- ROEMER, J. E. 1996. *Theories of Distributive Justice*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- ROSENAU, J. N. 1990. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Nueva Jersey: Princeton University Press; también en su introducción a la obra ROSENAU, J. N. (ed.). 1993. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- SOBHAN, R. 1996. *Towards a Theory of Governance and Development*, paper presentado a la conferencia de «Governance and Development», PNUD, Nueva York.
- SAGASTI, F. 1995. *Democracia y Buen Gobierno*. Lima: Agenda Peru.
- SALA FRANCO, T. 1995. *Incidencia de la Legislación Laboral en el Marco de la Función Pública*, Madrid.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. 1996. *Derecho de la Función Pública*. Madrid: Tecnos.
- SANGUINETTI, J. M. 1994. *Meditaciones del Milenio. Los Viejos y Nuevos Caminos de la Libertad*. Montevideo: Arca.
- SCOTT, W. R. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, California: Sage.
- SKOWRONEK, S. 1982. *Building a New American State: The expansion of national administrative capacities, 1877-1920*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SPILLER, P.T. 1995. «Regulatory commitments and utilities privatization: implications for future comparative research», en BANKS J. S. y E. A. Hanushed (eds.), *Modern Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 63-79.
- TIROLE, J. 1994. «The Internal Organization of Government», en *Oxford Economic Papers*, núm. 46, 1-29.
- TOMASINI, L. 1993. *Estado, Gobernabilidad y Desarrollo*. Washington D.C.: BID.
- 1996. *Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina*, paper presentado a la Conferencia del BID y PNUD sobre «Estado, Mercado y Equidad», octubre 1996.
- TREU, G. 1987. *Relaciones de Trabajo en la Administración Pública. Tendencias y Perspectivas. Un estudio comparativo de siete países industrializados de economía de mercado*. Ginebra: OIT.
- TULLOCK, G. 1965. *The Politics of Bureaucracy*. Washington D.C.: Public Affairs Press.
- VAN RIPER, P. P. 1958. *History of the United States Civil Service*. Evanston, Illinois: Row Peterson.
- WALSH, D., P. Best y K.B. Rai. 1995. *Governing Through Turbulence*. Westport: Praeger.
- WEBER, M. 1962. «Bureaucracy», en *From Max Weber: Essays in Sociology*. Nueva York: Oxford University Press, traducción de H. Gerth y Wright Mill de *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922), parte 3, capítulo 6, págs. 650-678.
- WIARDA, H. J. 1992. *Politics and Social Change in Latin America. Still a Distinct Tradition?* Boulder: Westview Press

Cultura e ética do servizo público: o dereito/deber a unha boa administración



& *Resumo/Abstract: A boa administración sería, entre outras cousas, a que democratiza a Administración e é receptiva, responsable e catalizadora da enerxía cívica da súa sociedade. Tamén é unha administración que se preocupa da imparcialidade na xestión, da eficacia e da eficiencia, pero como instrumentos de cara á mellora da calidade da democracia e non como fins en si mesmos. E unha democracia de calidade é aquela que intenta facer plenamente reais os valores e principios nos que se fundamenta este réxime, en esencia, os dereitos humanos e a soberanía do pobo. Por todo iso, a boa administración debe ser consciente de que existe unha ética de fins —facer reais os principios da ética pública, en esencia, os procedementos democráticos e os dereitos humanos— e unha ética de medios que trata de auxiliar a que eses principios sexan eficazmente trasladados á realidade política e social da nosa época.&*

& **Palabras clave:** Bo goberno, boa administración, gobernanza, intergubernamentalidade, goberno holístico

1. MARCO ANALÍTICO: ONDE SE SITÚA HISTÓRICA E CONCEPTUALMENTE A PREOCUPACIÓN ACTUAL POLA BOA ADMINISTRACIÓN

Os estudos sobre o Goberno e a Administración Pública nos últimos 25 anos estiveron marcados polos cambios no modelo ou paradigma burocrático —sobre todo no mundo anglosaxón— e, ao mesmo tempo, polo progresivo abandono da consideración da gobernabilidade entendida como mera gobernanación ou capacidade de control vertical da sociedade polo Estado (Aguilar, 2007a). Se analizamos o sistema de valores que enmarcou a acción da Administración nestes anos, poderemos constatar que se pasou dunha Administración esencialmente —aínda que non totalmente— preocupada pola imparcialidade e a aplicación obxectiva da lei no marco do paradigma burocrático (Weber, 1979), a unha Administración preocupada ante todo pola eficiencia e a economía, especialmente nos países anglosaxóns e durante os primeiros anos da reforma conservadora dos oitenta (Aucoin, 1995; Barzelay, 2001; Lane, 2000; Pollitt e Bouckaert, 2000, Savas, 2008, entre outros); posteriormente, nos noventa, a unha Administración que retoma a eficacia e, sobre todo, que se abre á innovación e á flexibilidade (Peters, 2001; Osborne e Gaebler, 1992; Moore, 1995; Osborne e Plastrik, 1997; Barzelay, 1999; Kettl, 2000; Greffe, 1999); para acabar máis recentemente coa priorización de valores vinculados á democracia, como a transparencia, a participación ou a *accountability* (Frederickson, 1997; Peters, 2001, 2006; Aguilar, 2001; CLAD, 1998; Merino, 2008).

En todo caso, o certo é que, transcorridos todos estes anos de transformación, as administracións actuais constitúen un plural e diverso campo de configuracións mixtas no que, xunta a organizacións aínda fortemente burocráticas, conviven outras claramente neoempresariais, e onde os valores se suman en capas sucesivas sendo priorizados nuns países dunha forma e noutros doutra, aínda mantendo todas as variables axiolóxicas practicamente vivas (OCDE/PUMA, 2005). Existen países, especialmente os anglosaxóns, onde os valores eficientistas aínda son prioritarios, pero que manteñen a imparcialidade en múltiples servizos como un valor ineludible. En todo caso, nos países menos desenvolvidos da Commonwealth as ideas provenientes do Reino Unido tiveron unha influencia desproporcionada, malia as enormes diferenzas culturais e de capacidade administrativa, o que ocasionou unha difícil convivencia entre o ser e o deber ser (Laking e Norman, 2007). Outros, sobre todo os escandinavos, fixeron dos valores vinculados á democracia a súa referencia primordial, pero seguen a manter valores burocráticos en certas áreas e mesmo desenvolveron mecanismos conectados á eficiencia de gran complexidade (OCDE/PUMA, 2005).

Entrementres, os países do sur de Europa emprenderon grandes transformacións do sistema político, con descentralizacións moi potentes nalgúns casos, como o español ou o italiano, á vez que mantiveron estruturas clientelares, o que deu lugar a que as reformas administrativas tivesen que loitar contra a corrente, ao tempo que permaneceron en segundo plano (Kickert, 2007); en calquera caso, privatizacións, *axencificación*, xestión da calidade, son realidades que conviven coa burocracia tradicional en España e Italia, mentres que en Francia a burocracia está convivindo cunha profunda reforma xerencial articulada arredor dunha nova estruturación do orzamento (Hill, 2007). E que dicir dos antigos países comunistas en proceso de democratización e incorporación á Unión Europea? Pois que ademais de transformar o sistema político e económico, deberon incorporar isomorficamente, por presión da Unión Europea, toda unha serie de valores eficientistas, á vez que loitaban contra a corrupción e promovían o Estado de Dereito (Hammerschmid, 2007; Hill, 2007). Pluralidade

e diversidade que podemos comprobar tamén en América Latina, onde conviven experiencias guiadas pola eficacia e flexibilidade, ao mesmo tempo que se comproba a subsistencia de modelos fortemente burocráticos e mesmo preburocráticos ou clientelares (véxase, SIARE do CLAD e, entre outros: Ramió, 2001; Longo e Ramió, 2008).

Xunta a todas estas transformacións organizativas e xerenciais da Administración Pública, outro tipo de cambio profundo estívoe producindo, e é o relativo á forma en que o Goberno se relaciona co seu contorno, máis aínda, o relativo ao rol do Estado e ás súas organizacións na elaboración e implementación das políticas públicas. Desde esta perspectiva seica superamos a fase da gobernabilidade, caracterizada por un goberno legal e xerárquico, e penetramos na época da gobernanza. Esta afirmación implica para algúns que o Estado deixou de posuír capacidade de gobernar e se converteu nun actor máis dos procesos de gobernanza colectiva. Algúns falan dunha gobernanza sen goberno; en concreto, Rodhes (1997, p. 53) navega neste último sentido cando fala da gobernanza como dun novo proceso de gobernanza que se caracteriza por redes inter-organizacionais e autoorganizadas, definidas pola interdependencia, as interaccións permanentes entre os membros da rede para o intercambio de recursos, a confianza e unha significativa autonomía respecto do Estado. Outros afirman que o Estado carece de poder no mercado internacional, de aí a perda da súa preeminencia (Strange, 1998; citado por Peters, 2007).

No entanto, Joan Prats promove unha versión máis equilibrada: «en la actualidad se habla cada vez más de la transición del gobierno hacia la gobernanza. Con esta frase no se quiere indicar ninguna sacudida de los fundamentos del sistema político-institucional del gobierno de las leyes y de la legitimidad representativa de las autoridades, sino sencillamente reconocer que las políticas públicas se formulan y se implementan a través de una plétoira de instituciones, mecanismos y procesos, formales e informales, que toman formas muy variadas y que expresan pautas de interacción entre los gobiernos, la sociedad y el sector privado; a todo esto llamamos gobernanza» (2007, p. 7). Pola súa banda, Aguilar (2007a) tamén adopta unha versión menos radical e distingue entre gobernanza e nova gobernanza. A primeira refírese a «el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección» (Aguilar, 2007a, p. 90). A segunda «consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el Gobierno y las organizaciones privadas y sociales» (Aguilar, 2007a, p. 99). Pero, segundo el, é cambiante «el peso o la influencia que el Gobierno y la sociedad tienen en su definición y su realización» (Aguilar, 2007b.p. 20). En suma, acepta a posibilidade de redes onde o Goberno sexa subsidiario, aínda que non sexa o normal.

Non obstante, desde unha perspectiva fortemente empírica, Agranoff (2007), estudando as redes público-privado, afirmanos o seguinte: 1. Aínda que esteamos entrando na era da rede, iso non significa que as redes estean substituíndo as xerarquías. A maioría dos xestores públicos segue a traballar no marco de procesos xerárquicos dentro das súas organizacións. 2. As redes son moi diferentes, e dependendo do seu propósito funcionan dunha ou outra forma. 3. Aínda que as redes son non-xerárquicas e autoorganizadas, o proceso de estruturação e operación non xorde automaticamente; alguén debe guiar o proceso, e é normalmente o Estado. 4. As redes non se limitan a achegar recursos e información, senón que

introducen novo coñecemento e permiten desenvolver novas competencias. 5. As redes xeran unha diferenza e engádenlle valor ás actuacións públicas, sobre todo fronte a problemas difíciles e que cruzan fronteiras organizativas. 6. As redes cambian a forma en que traballan os xestores públicos, pero non tan radicalmente como algúns propoñen. Cunha visión máis comprometida aínda, Peters afirma que o Goberno continúa exercendo un rol esencial e dominador na nova gobernanza, e que soubo adaptarse aos cambios na xeración de ingresos públicos vía impositiva, ademais de ser a única institución capaz de realizar a tarefa de formular e implantar metas colectivas dun modo efectivo e de achegar responsabilización e rendición de contas (Peters, 2007). Por iso, se cadra aínda é demasiado pronto para defender a gobernanza como a nova forma de gobernar, e se cadra conviría defendela, simplemente, como filosofía complementaria que debe impulsar certos cambios de actitude no labor gobernamental e que, xunto coa intergubernamentalidade e o goberno holístico, oferta contribucións útiles á acción de goberno para o século XXI.

Finalmente, tamén existiron cambios na forma en que o Goberno central marca a súa estratexia e coordina as súas políticas. Novamente, parece que por algúns gobernos se abandona o modelo funcional de estruturación, onde cada departamento ministerial define a súa estratexia illadamente e se responsabiliza individualmente dos seus retos, por un control formal centralizado arredor das reunións do Consello de Ministros ou análogas. E empézase a defender que o modelo axeitado aos novos tempos é un modelo holístico. A verdade é que non se sabe moi ben a que nos referimos cando se fala de goberno holístico, porque pode referirse a maior coordinación horizontal entre diferentes áreas de políticas no Goberno central, ou a maior coordinación vertical intergubernamental, ou a maior coordinación na prestación de servizos no terreo. Normalmente, e esta é a opción deste texto, refírese á busca dunha maior coordinación entre as áreas de políticas do Goberno central. É o oposto ao departamentalismo coa súa «visión de túnel» e a súa incapacidade para cooperar e dar respostas sinérxicas no Goberno. Poderíamolo definir como un sistema estrutural e cultural que lles permite ás axencias e ministerios traballaren máis alá dos seus límites competenciais para acadar obxectivos comúns e un goberno que dá respostas integrais a problemas comúns. A coordinación pódese dar a tres niveis: en primeiro lugar, de forma negativa, é dicir, evitando contradicións entre unidades de Goberno. Segundo, buscando unha cooperación pero mantendo cada un os seus obxectivos. Terceiro, compartindo obxectivos, que é o verdadeiro goberno holístico (Christensen e Laegreid, 2007). En termos ideais, o goberno holístico implicaría traballar por opcións na formulación de políticas e tamén na súa implantación.

As razóns de propoñer esta opción teñen que ver co desenvolvemento da administración instrumental e as dificultades de coordinación crecentes nos gobernos. Centos de axencias e organismos de misión única xorden e o Goberno perde capacidade de coordinar e dirixir o conxunto. A isto engádeselle a perda de control dos propios gobernos sobre as opcións de política, ao perderen información e capacidade de análise coa maior especialización e tecnificación das axencias. As axencias preocupáanse tan só de cumprir o seu contrato ou programa e obvian preocuparse polas externalidades negativas ou polos obxectivos comúns de goberno. Ao mesmo tempo, especialízanse tanto no seu obxectivo concreto que acaban formulando a política da área correspondente, ao posuíren toda a información relevante e os coñecementos técnicos. Porén, dos erros das axencias a cidadanía responsabiliza especialmente ao Goberno, non aos técnicos que nelas traballan. A suma de perda de control e información e a imposibilidade de eludir responsabilidade política levaron aos gobernos a

buscar solucións, sobre todo: o *joining-up government* ou goberno holístico. Pero novamente na práctica atopámonos con modalidades moi diversas de organización do Goberno, desde gobernos fortemente departamentalizados funcionalmente —como o español— a gobernos con algunhas opcións de coordinación estratéxica arredor da oficina do\da primeiro ministro —como o alemán—, pasando por verdadeiros gobernos holísticos, como o británico ou o finlandés.

Todo este conxunto de datos nos pode proporcionar un marco de referencias, de cara ás investigacións específicas sobre aspectos concretos das administracións e gobernos, que se podería configurar de acordo ao cadro adxunto (véxase cadro 1). No cadro pódese comprobar que se conectan lóxicamente uns valores predominantes cuns roles predominantes de Goberno, de maneira que o goberno holístico se conecta con valores de eficacia, innovación e flexibilidade e o goberno tradicional vertical-funcional con valores de imparcialidade e legalidade. Certamente, estas conexións deberían explicarse máis detalladamente, pero por razóns de espazo simplemente se ofertan como aproximacións heurísticas que tratan de simplificar un sistema bastante complexo de interaccións e relacións. En todo caso, este é simplemente un marco analítico; na realidade das administracións, como xa dixemos, todo é máis confuso. E obviamente recoñécese que a clasificación é un instrumento social e culturalmente mediado, inserto en institucións que pensan por nós (Douglas, 1986).

Cadro 1: Marco analítico			
Administración: Valores predominantes	Administración: instrumentos típicos	Rol predominante do Goberno na definición e implantación de políticas	Goberno: instrumentos típicos
1. Imparcialidade-legalidade	Servizo civil de carreira centralizado e garantista.	Tradicional vertical-división funcional.	Consello de Ministros.
2. Eficiencia e economía	Privatizacións, subcontratacións, mercados internos.	Gobernanza sen goberno – <i>hollow State</i> .	Concesións, partenariados, redes sen xerarquía.
3. Flexibilidade-eficacia-innovación	Axencias, xestión estratéxica, xestión da calidade.	Goberno holístico. Gobernanza democrática- Goberno catalizador.	« <i>Mirror oficial</i> », áreas de resultados estratéxicos.
4. Transparencia-rendición de contas-participación	Leis de acceso á información, orzamentos participativos, democratización na elaboración de normas...		Redes arredor de metas colectivas, goberno deliberativo.

Para rematar con este marco de análise, se se observa a primeira fila do cadro comprobárase que nela sintetizamos esencialmente o denominado modelo burocrático de organización, coa consecuente separación de política e Administración, polo menos formalmente. As fileiras 2 e 3 correspóndense esencialmente co denominado *New Public Management*. E a rin-

gleira 4 co que poderíamos chamar a **democratización da Administración e a procura do «goberno receptivo, responsable e respectado»** do que nos fala Jocelyne Bourgon coa súa «nova» teoría da Administración Pública (Bourgon, 2007). Pois ben, a boa Administración sería, entre outras cousas, a que democratiza a Administración e é receptiva, responsable e catalizadora da enerxía cívica da súa sociedade. Tamén é unha Administración que se preocupa da imparcialidade na xestión, da eficacia e da eficiencia, pero como instrumentos cara á mellora da calidade da democracia e non como fins en si mesmos. E unha democracia de calidade é aquela que intenta facer plenamente reais os valores e principios en que se fundamenta este réxime; en esencia, os dereitos humanos e a soberanía do pobo. Por todo isto, a boa Administración debe ser consciente de que existe unha ética de fins —facer reais os principios da ética pública; en esencia, os procedementos democráticos e os dereitos humanos— e unha ética de medios, que trata de auxiliar a que eses principios sexan eficazmente trasladados á realidade política e social da nosa época.

2. O CÓDIGO ÉTICO DO ESTATUTO BÁSICO COMO EXPRESIÓN DO IDEAL DE BO GOBERNO

De maneira isomórfica e impulsado tamén, moi posiblemente, por tendencias construtivistas que tratan de facer reais valores insertos en organizacións dedicadas á *accountability* horizontal (Villoria, 2007), o actual Goberno incorporou xa a palabra ética a varias pezas de lexislación relacionada co Goberno e a Administración Pública. En concreto, a Orde ministerial 516/2005, do 3 de marzo, que aprobou o Código de Bo Goberno; a Lei 5/2006, do 10 de abril, **de regulación dos conflitos de intereses dos membros do Goberno e dos Altos Cargos da Administración Xeral do Estado**, e o presente Estatuto Básico do Empregado Público. Esta opción non pode senón ser encomiada por varias razóns. A primeira, porque establece un sistema deontolóxico —qué debe facerse e cómo— e axiolóxico —qué é o bo e o malo— de referencia para a acción do Goberno e da Administración; un sistema que marca o ámbito do correcto máis alá da explicitación xurídica do réxime penal e disciplinario, que tan só nos indica o que non se debe facer. E segundo, porque abre a vía para o desenvolvemento dun sistema de códigos de conduta específicos para diversos colectivos especialmente vulnerables ou de risco, e para o conxunto das organizacións do sector público no que teñan de especial ou peculiar nos seus conflitos e debates morais; desenvolvemento que anteriormente estaba dificultado pola ausencia dun marco legal e común de referencia.

Vexamos, agora, como o Estatuto Básico respondeu a todo o marco analítico sobre a boa administración que esbozamos. O código comeza cunha obriga xenérica: desempeñar con dilixencia as tarefas que teñan asignadas e velar polos intereses xerais con suxeición e observancia da Constitución e do resto do ordenamento xurídico. Nesta mesma obriga están presentes os dous polos de tensión deontolóxica propios do emprego público. Por unha banda, «a dilixencia en tarefas asignadas», que representa a obriga de buscar a «axilidade» e eficacia no cumprimento dunhas ordes dadas, que, en principio, non deben ser postas en cuestión. O *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*¹ define a dilixencia como o «coidado e actividade en realizar algo», o cal non deixa dúbidas sobre o carácter instrumental ou servicial do labor. Por outra, «velar polos intereses xerais con suxeición e observancia da Constitución e do resto do ordenamento xurídico», que xa implica unha obriga vinculada a unha ética de fins, unha ética que lle esixe ao empregado reflexionar sobre se os actos que se

Ile encomendan promoven o interese xeral e respectan a Constitución e o resto do ordenamento xurídico. Como se ve, no primeiro caso o empregado debe traballar no marco dunha orde dada que non cuestiona, a súa ética é a da neutralidade instrumental; namentres que, no segundo, o empregado xa debe cuestionar se as accións buscan fins correctos ou non, co que a súa ética ten un carácter posconvencional, o cal implica un nivel de análise moito máis complexo, cheo de inferencias e procesos cognitivos cargados de incerteza. Obviamente, nalgúns casos, ambos os polos de tensión entrarán en conflito ante unha orde dada. Que facer cando cumprir con dilixencia un mandato superior pode supoñer consecuencias negativas para a sociedade ou unha infracción do ordenamento xurídico non manifesta pero si posible, de acordo á información, coñecementos e inferencias realizadas polo empregado encargado de levarlo a efecto? Imposible dar unha regra común e universal; haberá que estar ao tanto e esperar a mellor reflexión ética por parte da empregada/o correspondente. Pero, desde logo, non parece que a mellor resposta sexa cumprir cegamente as instrucións. En suma, o Estatuto Básico non nos dá regras para facer fronte a este suposto, pero dedúcese do articulado que as dúbidas razoables pódense expoñer perfectamente ante a superioridade. Quizais fose conveniente deixar clara a primacía da protección dos intereses xerais e a suxeición e observancia da Constitución e do resto do ordenamento xurídico sobre a dilixencia no cumprimento das tarefas. Mais, en calquera caso, é ao que nos leva unha interpretación razoable.

En conxunto, os denominados «principios» do artigo 52 son, en realidade, valores. Algúns deles están vinculados aos valores democrático-finalistas que impregnan a Constitución española; outros son claramente instrumentais, para favoreceren o cumprimento de fins propios da Administración como institución sistémica. Os devanditos valores estrutúranse, consonte os polos finalista e instrumental antes apuntados, máis ou menos da seguinte forma:

Finalistas: integridade, responsabilidade, transparencia, exemplaridade, austeridade, honradez, promoción do contorno cultural e ambiental, e respecto á igualdade entre mulleres e homes.

Instrumentais: obxectividade, neutralidade, imparcialidade, confidencialidade, dedicación ao servizo público, accesibilidade, eficacia.

Novamente, os conflitos son inevitables entre os devanditos dous polos e, dentro de cada polo, entre algúns dos valores recollidos. Por exemplo, transparencia e confidencialidade entre polos diferentes. Neutralidade e accesibilidade dentro do polo instrumental. No entanto, hai algún valor, como o de integridade, que é compatible co resto, precisamente polo seu carácter ambiguamente abarcador. Alguén íntegro é alguén «probo, irreprochable, recto», de acordo, de novo, co dicionario da Real Academia.

Pola súa banda, os principios éticos poderíanse situar arredor de tres polos de integridade, o cal levaría a tres visións da boa administración:

A. Integridade como promoción da ética pública; neste polo situariamos:

1. Os empregados públicos respectarán a Constitución e o resto de normas que integran o ordenamento xurídico.
2. A súa conduta basearase no respecto dos dereitos fundamentais e liberdades públicas, evitando toda actuación que poida producir ningunha discriminación por razón de nacemento, orixe racial ou étnica, xénero, sexo, orientación sexual, relixión ou convicións, opinión, discapacidade, idade ou calquera outra condición ou circunstancia persoal ou social.
3. A súa actuación perseguirá a satisfacción dos intereses xerais dos cidadáns.

B. Integridade como obxectividade:

1. A súa actuación fundamentarase en consideracións obxectivas orientadas cara á imparcialidade e o interese común, á marxe de calquera outro factor que exprese posicións persoais, familiares, corporativas, clientelares ou calquera outras que poidan chocar con este principio.
2. Absteranse naqueles asuntos nos que teñan un interese persoal, así como de toda actividade privada ou interese que poida supoñer un risco de conflitos de intereses co seu posto público.
3. No contraerán obrigacións económicas nin intervirán en operacións financeiras, obrigacións patrimoniais ou negocios xurídicos con persoas ou entidades cando isto poida supoñer un conflito de intereses coas obrigas do seu posto público.
4. No aceptarán ningún trato de favor ou situación que implique privilexio ou vantaxe inxustificada por parte de persoas físicas ou entidades privadas.
5. No influirán na axilización ou resolución de trámite ou procedemento administrativo sen xusta causa e, en ningún caso, cando iso implique un privilexio a prol dos titulares dos cargos públicos ou do seu contorno familiar e social inmediato, ou cando supoña un menoscabo dos intereses de terceiros.

C. Integridade como eficacia:

1. Actuarán de acordo cos principios de eficacia, economía e eficiencia, e vixiarán a consecución do interese xeral e o cumprimento dos obxectivos da organización.
2. Exercerán as súas atribucións segundo o principio de dedicación ao servizo público, absténdose non só de condutas contrarias ao mesmo, senón tamén de calquera outras que comprometan a neutralidade no exercicio dos servizos públicos.
3. Gardarán segredo das materias clasificadas ou outras cuxa difusión estea prohibida legalmente, e manterán a debida discreción sobre aqueles asuntos que coñezan por razón do seu cargo, sen que poidan facer uso da información obtida para beneficio propio ou de terceiros, ou en prexuízo do interese público.
4. Cumprirán con dilixencia as tarefas que lles correspondan ou se lles encomenden e, chegado o caso, resolverán dentro de prazo os procedementos ou expedientes da súa competencia.
5. Axustarán a súa actuación aos principios de lealdade e boa fe coa administración na que presten os seus servizos, e cos seus superiores, compañeiros, subordinados e cos cidadáns.

É obvio que os tres polos de integridade non sempre son compatibles, nin moito menos, e que os conflitos entre un polo e o rol que se vincula ao mesmo e outro polo e o seu correspondente rol xeran múltiples situacións de profundo debate moral, coa consecuente incerteza na empregada/o sobre se a súa resposta é ou non a correcta. Por exemplo, un policía pode ter conflito sobre se manter en segredo unha información clasificada se esta información puidese dar conta de actividades contrarias ao respecto pleno dos dereitos humanos. Ou a actuación de acordo aos principios de eficiencia e economía non sempre é compatible co Estado Social que a nosa Constitución establece como referencia da actuación pública. Ou a lealdade ao superior e aos subordinados pode entrar en conflito coa necesaria imparcialidade e procura do interese común, por encima de posicións corporativas.

Todo iso quizais esixiría establecer unhas prioridades entre os polos, de forma que o primeiro polo sempre fose superior ao segundo e este a o terceiro. No entanto, o ideal é que cada servidor público busque en cada caso a mellor solución, intentando non sacrificar abso-

lutamente ningún valor, aínda que se prioricen algúns. No xusto medio está a virtude, de acordo coas máximas aristotélicas. Pois ben, nun xusto equilibrio entre valores en conflito está a virtude, aínda cando sempre teñamos que darlles certa prioridade aos principios propios da ética de fins sobre a ética de medios ou instrumental.

Finalmente, en canto aos «principios de conduta», é evidente que se trata de regras —máis que de principios— derivadas dos principios éticos previamente expostos, que, iso si, privilexian certas interpretacións dos mesmos. Todas elas son regras instrumentais de indubidable valor pero subordinadas aos principios éticos superiores. Nestes casos os conflitos practicamente xa non se producen, pois as regras son abondo explícitas e coherentes como para evitar tales situacións. O importante ademais é, a efectos xurídicos, que xa marcan condutas moi claras, cuxo incumprimento podería dar lugar a sancións disciplinarias, con algunhas excepcións.

3. A VARIABLE INSTITUCIONAL E AS ELECCIÓNS MORAIS

Pasemos agora a situar todos estes principios e regras nun marco social, pois non podemos obviar a natureza social do ser humano e a súa inmersión ineludible nunha lingua, un país, unha moral e unhas tradicións. Por iso, podemos dicir que a conduta dunha persoa, analizada desde a ética, é froito do seu nivel de desenvolvemento moral individual, da súa identidade e socialización como ser moral e das súas virtudes e carácter (Monroe, 2003), mais para as persoas que traballan en organizacións públicas, mesmo aínda que alcanzasen niveis de desenvolvemento moral posconvencional (Kolhberg, 1992), as tendencias isomórficas e a lóxica do apropiado, existente en cada organización, tamén afecta ás súas percepcións e á resposta fronte a opcións morais. Aínda que o nivel de desenvolvemento cognitivo e lóxico de dous empregados públicos sexa o mesmo, as súas accións como tales poden diferir como consecuencia da forma en que priorizan valores e interpretan os principios que os rexen moralmente, e nesa diferenza un factor clave é a cultura das institucións onde os empregados traballan.

De acordo con March e Olsen (1995: 29-32), os institucionalistas comparten un conxunto de ideas: 1. As institucións son marcos formalmente limitados de regras, papeis e identidades. 2. As institucións moldean as definicións de alternativas e influencian a percepción e a construción da realidade dentro da que cada acción ten lugar. 3. A lóxica do apropiado baséase na asunción de que a vida institucional está organizada por series de memorias e prácticas compartidas que chegan a ser tomadas como algo dado, non debatible. 4. O apropiado está influenciado por constitucións, leis e outras expresións autenticadas das preferencias colectivas; pero o apropiado está tamén influenciado por emocións, incertezas e límites cognitivos. 5. O apropiado é aplicable non só a tomas de decisións rutineiras, senón que inclúe tamén situacións mal definidas e novas, como as de malestar civil e peticións de redistribución comprensiva de poder político e benestar social. Neste texto imos usar o termo «institución» para incluír as organizacións públicas que se sitúan nunha relación especial co público ao que serven, pois poden invocar autoridade do Estado e poden, daquela, executar forzosamente as súas decisións. As organizacións públicas poden reclamar lexitimidade porque presumiblemente contribúen a un amplo e difuso interese xeral. (Frederickson e Smith, 2003). Por iso, é preciso recalcar que as institucións públicas son complexos de estruturas, normas e condutas que persisten no tempo porque serven propósitos valiosos para unha colectividade (Uphoff, 1994: 202).

Desde un punto de vista sociolóxico, as institucións son estruturas cognitivas, normativas e regulatorias, e actividades que proporcionan estabilidade e significado á conduta social (Scott, 1995: 33). As institucións son transportadas por diversos portadores —culturas, estruturas e rutinas— e operan a distintos niveis xurisdicionais. O piar cognitivo das institucións explica a súa tendencia ao isomorfismo institucional e á ortodoxia, e a súa aversión ao risco. O piar normativo explica a súa «irracionalidade», é dicir o feito de guiarse pola lóxica do apropiado, as expectativas sociais e as obrigas baseadas en tales expectativas, por riba da elección racional dirixida por obxectivos estratéxicos. E o piar regulatorio explica o poder recoñecido a unhas e outras institucións e os seus sistemas de goberno, normas e sancións. As institucións públicas recollen o seu poder do sistema legal-constitucional, espérase delas que respecten os valores propios do réxime democrático e tenden a compartir trazos culturais e a asemellarse ás máis «avanzadas».

Chegados a este punto, parece obvio que os dilemas morais dos empregados públicos se insiren nun marco institucional que influencia enormemente as súas percepcións e eleccións. As accións tómanse baseándose na lóxica do apropiado asociada con roles, rutinas, dereitos, obrigas, manuais de procedemento e prácticas; o apropiado lógrase cando hai un encaixe entre conduta e situación, e ese encaixe lógrase por coñecemento experto, experiencia ou intuición; e se se logra encaixe hai «recoñecemento» (March e Simon, 1993). E o recoñecemento é o que permite a cualificación dun funcionario como «bo» ou «malo». En consecuencia, a reflexión moral, se se fixese, realizaríase nese marco cognitivo e normativo. Todo o anterior non obsta a que, por suposto, haxa diferenzas individuais, e a que unhas persoas poidan ter un desenvolvemento moral ou outro, pero o contorno de expectativas, regras e roles afecta a e explica unha parte importante da decisión final. Ao final, é necesario aceptar que os funcionarios normalmente non poden considerar todos os valores posibles en xogo, pois hai uns valores institucionalmente preferidos e o normal é que se dean por bos.

Pero cómpre non enganarse. Por moita lóxica do apropiado que se desenvolva nunha institución, esta lóxica non dá respostas matemáticas. Desde esta perspectiva é imprescindible recoñecer que os empregados públicos se atopan cun mundo complexo ao que deben dar sentido; non hai unha realidade obxectiva por recoñecer, senón unha realidade construída socialmente, polo menos nos aspectos decisorios (Berger e Luckman, 1993). A maior parte do tempo, os empregados, individualmente, poñen en marcha identidades observando a outros no mesmo papel, escoitando historias, seguindo instrucións e regras, e descodificando o que entenden que os outros esperan deles. Pero co tempo, as historias mudan, as expectativas transfórmanse, as regras cambian e as identidades evolucionan. Esta evolución esixe unha constante interpretación e reinterpretación por parte dos empregados guiada pola ambigüidade (Bellow e Minow, 1996). Por suposto que a ambigüidade é maior canto máis debilmente axustadas (*loosely coupled*) estean entre si as unidades e organizacións públicas afectadas, o cal non obsta para que, a miúdo, se teñan que adoptar decisións urxentemente. De aí que a xeración de sentido moitas veces se faga a posteriori, porque facer algo implica tal atención que só despois se é capaz de parar e reflexionar sobre iso, para ver o que se fixo (Harmon e Mayer, 1986, p. 355). E, finalmente, a realidade móstranos que moi a miúdo as organizacións son unha colección de eleccións buscando problemas; solucións buscando situacións nas que poidan ser a resposta, e estados de ánimo ou sentimentos buscando momentos nos que poidan ser aireados (Olsen, March e Cohen, 1972, citados por

Frederickson e Smith, 2003). Co cal, a lóxica das consecuencias desaparece e a racionalidade técnica substitúese pola racionalidade institucional.

Resumindo o devandito: 1. Os empregados públicos traballan en institucións públicas, o cal xa implica un específico marco normativo, cognitivo e regulatorio. 2. Toman decisións seguindo unha lóxica do apropiado, aínda que os elementos regulativos tamén son influentes. 3. Pero iso non evita a ambigüidade e a incerteza na elección de opcións. 4. Normalmente, as súas eleccións morais non se fan en marcos lóxicos, senón en situacións confusas ás que lles hai que dar sentido. 5. Ás veces actúase, seguindo o que parece apropiado, e posteriormente dásele sentido moral. Estas cinco afirmacións mostran como a variable institucional pesa enormemente nas eleccións morais dos empregados públicos e como non pode ser obviada se se pretende mellorar o comportamento moral no servizo público. En definitiva, é preciso fuxir de tópicos racional-eficientistas e entender a realidade fenomenolóxica do emprego público se se quere avanzar na adopción e implantación de reformas eficaces de terceira xeración.

4. CULTURA, LÓXICA DO APROPIADO E ELECCIÓN MORAL

Deseguido imos tentar demostrar como opera esta lóxica institucional en catro tipos de institucións públicas e como afectaría á percepción da realidade e, consecuentemente, ás accións dos empregados que traballan nelas. Para diferenciar os tipos de organizacións, usaremos como variable un dos «carrexadores» das institucións: a cultura. Os conceptos de cultura organizativa son moi numerosos, pero a definición aquí elixida é esta: «Unhas pautas ou patróns de asuncións básicas e crenzas —inventados, descubertos ou desenvolvidos por un grupo en canto aprende a afrontar os seus problemas de adaptación externa e integración interna— que funcionaron o suficientemente ben como para ser consideradas válidas e, por iso, son ensinadas aos novos membros da organización como a vía correcta de percibir, pensar e sentir en relación cos citados problemas de adaptación e integración» (Schein, 1985: 6). A razón desta elección é a da súa perfecta integración co marco institucional antes explicado. Esta definición sitúa a cultura nun lugar máis profundo que a mera comunicación de valores e, por iso, conecta coa lóxica do apropiado e o seu carácter de realidade dada. Os empregados públicos enfróntanse aos problemas cunhas asuncións básicas transmitidas culturalmente que explican as súas decisións mellor que as instrucións formais e a consecuencialidade racional. Por exemplo, unha asunción básica pode ser que «os compañeiros se apoian mutuamente», fronte á instrución formal que indica que é preciso denunciar toda actuación ilegal.

En conxunto, a cultura cumpre catro funcións (Ott, citado por Grosenick, 1994):

1. Proporciona pautas compartidas de percepción ou interpretación, de maneira que os membros saben como se espera que actúen ou pensen.
2. Proporciona pautas compartidas de afecto, un sentido emocional de entrega aos valores organizativos e aos códigos morais, de maneira que os membros da organización saiban qué se espera que valoren e cómo se espera que se sintan.
3. Mantén e define fronteiras, permitindo a identificación entre membros e non membros.
4. Establece un sistema de control, prescribindo e prohibindo condutas.

Existen diversos tipos de clasificacións culturais (véxase, entre outros, Quinn, 1992; Ramió, 1999), pero para efectos deste texto elixírase a realizada por Hood (1998), baseada na obra de Mary Douglas², na que as dimensións coas que se traballa son a normatividade e

a sociabilidade. Consonte os escritos da reputada antropóloga, existen diversos modelos de vida e estes modelos trasládanse a diferentes formas de organización. Esencialmente, as dimensións organizacionais son as dúas antes mencionadas, pero as variacións nestas dimensións conéctanse con diversas actitudes e crenzas sobre a xustiza social, o castigo e a culpa, así como coa natureza do bo goberno. A normatividade fai referencia ao diferente grao en que as nosas vidas están delimitadas por convencións e normas. A sociabilidade refírese ao diferente grao en que a nosa elección individual está constrinxida pola elección do grupo ao que pertencemos. Esta dobre dimensión, adecuadamente mesturada, lévanos a catro posibles estilos de xestión nas organizacións públicas:

1. A vía fatalista, con baixa cooperación xeneralizada entre as persoas e forte normatividade, alta desconfianza e apatía. Os empregados viven pechados nas súas rutinas e insírense en redes exclusivistas e en conflito unhas con outras.
2. A vía xerárquica, con socialización e cohesión intensa, ademais de normatividade forte.
3. A vía individualista, cun enfoque atomístico da organización: individuos que perseguen illadamente o seu interese, sen normas esixentes, e onde a negociación é a clave.
4. A vía igualitaria, que se caracteriza por unha socialización forte, pero baixa normatividade, con esixentes estruturas de participación, onde as normas se debaten continuamente para cada caso concreto.

Susan Rose-Ackerman (1978), estudando a corrupción, elaborou unha tipoloxía de organizacións moi semellante á de Hood, baseándose en dúas dimensións: profesionalismo (ou socialización nunha profesión) e normatividade. Pois ben, o que estas tipoloxías van demostrar é que, dependendo do tipo de cultura existente na organización, as condutas dos empregados variarán agregadamente, e que os valores que se protexen e promoven son distintos, polo que incluso a forma de ver a realidade é diferente. A continuación vanse poñer exemplos de catro tipos de conduta inmoral e vaise ver como en cada unha das culturas a forma de velas e de reaccionar fronte a elas é diferente.

En primeiro lugar, un exemplo de suborno. É frecuente ler que, en xefaturas de tráfico, cada certo tempo se detén a algún funcionario por vender permisos de conducir. Nunha organización na que a cultura predominante é a fatalista, a percepción do feito delituoso como inapropiado será clara, pois a normatividade é forte; ademais, dada a desconfianza existente, a tendencia será a tratar en segredo o asunto. Pero, ante todo, un suborno, na esfera persoal, é un feito que, se se descobre, xera máis problemas que beneficios —ter que declarar, poder ser designado instrutor ou secretario, etc.—, aínda que haxa que sancionalo. Mesmo, poida que por abandono —«non é o meu problema»— ou falta de apoio ao denunciante, así como polas *rutinizacións* perversas, en ocasión, condutas claramente inmorais queden impunes, sobre todo se afectan a membros de redes con influencia. No entanto, a percepción deste tipo de feitos en organizacións xerárquicas é diferente. É considerado como algo vergoñento, ademais de contrario á lei e contrario ao prestixio do grupo, polo que a sanción é inevitable, e aínda que xa se empreguen múltiples medios de control para evitar que xurdan supostos deste tipo, unha opción adecuada pode ser incrementar os controis. En organizacións «individualistas», este tipo de actos é visto como algo racional, un intento de maximizar beneficios, polo que o esencial é xerar incentivos para evitar este tipo de condutas ou facelas racionalmente innecesarias. Unha boa solución sería privatizar o servizo, eliminar o papel estatal na acreditación da capacidade para conducir e deixalo en mans privadas, onde a competencia xera incentivos para ser unha marca respectada. En organizacións «igua-

litarias», a percepción do feito sería a dun engano ao grupo. O que levaría a debates sobre como evitar este tipo de condutas a través dunha maior implicación dos empregados na organización do servizo e unha socialización máis intensa. Pero podería ata ser «tapado» oficialmente a prol do apoio mutuo. Aínda que, en xeral, o control social existente dificultará a produción destes fenómenos. Unha conclusión deste relato podería ser que, en organizacións «fatalistas» e «individualistas», as posibilidades de que se produzan estas condutas son maiores, pois en ambos os casos o control social é menor e a táctica de non «meterse en sarillos» pode ser maioritariamente asumida.

Recentemente, nun Concello da Comunidade de Madrid, o día en que se iniciaban as festas patronais, un terzo do cadro de persoal de policía municipais deuse de baixa por enfermidade. Esta conduta, claramente inmoral —pois abusando da lexislación existente non necesitaron presentar parte médico ata as 48 horas posteriores, momento no que todos milagrosamente sandaron—, é, de novo, vista de forma moi diferente polas diversas culturas existentes. En xeral, o abandonismo, o desleixo, o absentismo son percibidos de forma moi diferente nos diversos tipos de organizacións. Nunha organización fatalista é unha conduta que se pode ver como inapropiada pero fronte á que haberá unha certa permisividade, pois as rutinas xeran este tipo de resposta; ademais, non se pensa nos demais ao tomar decisións, e existe a percepción de que abusar das lagoas legais para obter os máximos beneficios persoais non é algo claramente inmoral. Por iso, ao non ser asunto propio, o absentismo alleo non é, de forma clara, socialmente rexeitado. En consecuencia, a ambigüidade e as estratexias de xeración de sentido ocuparán un papel moi importante na reacción fronte ao caso. No suposto do concello citado, a opción será intentar acalar as queixas existentes con mellores salariais e esquecer pronto o caso. Pero nunha organización xerárquica esta opción non é aceptable, ademais de ser moi estraña. A percepción é a dunha traizón á profesionalidade, ao grupo, e un abuso das normas vixentes. A solución debe ir vinculada a cambios normativos, a un maior control e a unha procura de sancións para os desleais. Nas organizacións «individualistas» novamente esta é unha opción racional dado o marco de incentivos existentes. Subcontratar estes servizos podería ser unha boa solución, pois as empresas privadas despedirían sen contemplacións aos empregados que actuasen da forma en que os funcionarios o fixeron, co que os incentivos (vía reforzo negativo) para acudir a traballar serían maiores. Ademais, presúmese que os sistemas de incentivos por rendemento desincentivarían as condutas deste tipo. Finalmente, unha organización «igualitaria» percibiría o feito antes narrado como un verdadeiro terremoto interno, pois partiuse o grupo e a comunicación. No entanto, se se dese tal circunstancia, buscarían espazos de encontro para abrir vías de negociación e acordo que impedisen situacións deste tipo no futuro. A conclusión é que en organizacións fatalistas é máis fácil que se dean este tipo de condutas.

Outro tipo de corrupción é o abuso xeneralizado e «endeusamento» de dirixentes públicos. Un caso tristemente famoso foi o caso Roldán. Neste suposto houbo extorsión, suborno, prevaricación e abusos múltiples, pero realizados desde a cúpula dunha organización. Nestes casos úsase a organización para o endeusamento do dirixente, con evidente malgasto e abuso de cargo público. En organizacións fatalistas estes supostos son vistos de forma negativa, pois implican, normalmente, intromisión en competencias alleas, deterioración de rutinas e abuso de normas. No entanto, é difícil que desde dentro xurdan respostas eficaces contra este cancro. Si pode haber un certo veto paralizante, dificultando a implantación de decisións consideradas erróneas. En organizacións xerárquicas, curiosamente, este tipo de

condutas é asumido en silencio, dado que estas organizacións non están preparadas para mirar nin controlar cara arriba, co que se poden manter durante bastante tempo e xerar consecuencias nefastas. En organizacións individualistas respondería a un tópico asumido de que os políticos buscan sempre o seu beneficio particular, e xustificaría máis aínda a necesaria redución do sector público e a xeración de controis de mercado. Non obstante, se a organización cumpre cos obxectivos e contratos marcados poida que sexa dificilmente controlable. Finalmente, as organizacións igualitarias, dado que estas condutas a nivel dirixente (con toda a súa carga de arbitrariedades e incongruencias) prexudican normalmente a algún dos membros da «casa», rexeitaríanas contundentemente, xerando mecanismos internos de denuncia. En conclusión, este tipo de corrupción é máis fácil que se produza en organizacións xerárquicas que no resto.

O último suposto que desexaría expoñer é o denominado control burocrático das políticas. Nestes casos o que atopamos son grupos profesionais que, mediante o seu dominio da información, recursos e redes, conseguen que se prioricen os seus intereses na definición e implantación de políticas, ás veces contrariando o interese xeral. En España, a política de cooperación internacional é moi dependente dos intereses do corpo diplomático, por exemplo, e non sempre para beneficio xeral. Aquí, as organizacións fatalistas, se están controladas por algunha rede beneficiada con esta «captura de política», xerarían narracións ex-post para xustificar a acción, que por suposto sería rexeitada polas outras redes en conflito. A ausencia de cooperación interna e o apego á rutina dificultarían unha captura sen conflito, pero o control da organización pola rede beneficiada facilitará o éxito. As organizacións xerárquicas veno como algo normal, froito do maior e mellor coñecemento dos seus profesionais fronte aos políticos. As organizacións individualistas reprobarían, pois contradí os resultados do mercado político, no que os que se ofertan e compiten son políticos non funcionarios. E as organizacións igualitarias verían de bo grao se é froito do debate interno entre profesionais. En conclusión, este tipo de actividade é máis probable que se produza en organizacións xerárquicas e igualitarias.

Os estudos empíricos que nos chegan de diversos países, sobre todo Estados Unidos, verbo da relación entre novas formas de xestión pública (chámese «Reinvención» ou «*New Public Management*») e corrupción indícanos que os riscos de condutas ilícitas se incrementan coa vontade de actuar de forma máis empresarial (cultura individualista) por parte da Administración (Frederickson, 1997) pero iso non implica, se atendemos ás liñas precedentes, que organizacións que manteñan modelos burocráticos e xerárquicos, ou aquelas outras que aposten por vías participativas, estean libres do risco de corrupción. Non hai un one best way cultural para evitar a corrupción.

5. ÉTICA E CULTURA NA ADMINISTRACIÓN XERAL DO ESTADO

E feito este exercicio lóxico-experimental, a pregunta coa que se concluiría este texto sería a de: onde se sitúa a Administración Xeral do Estado (AXE)³ culturalmente, de cara a construír programas de integridade que axuden realmente? Pois ben, para empezar, a AXE ten un enorme número de organizacións no seu seo, con culturas distintas e, ás veces, moi distintas. Aínda así, nos niveis directivos profesionais dos departamentos ministeriais si se poden observar algúns puntos comúns que nos levarían a algunha conclusión tentativa. Para soste esta afirmación imos usar unha enquisa do Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) realizada por un equipo da Universidade Autónoma de Madrid⁴. Nesta enquisa, o INAP inten-

tou definir cales eran as competencias fundamentais (e os comportamentos a elas vinculados) para os directivos públicos da Administración Xeral do Estado (AXE), e unha vez definidas, procedeuse á validación das competencias e os comportamentos. Con este fin, remitiúselles un cuestionario a máis de 1 600 directivos (directores xerais, subdirectores e subdirectores adxuntos), que tivo unhas 400 respostas parciais e 150 completas, o que supón un erro mostral do 7,6% e sitúa o nivel de confianza nun 95%. No cuestionario preguntábaselles aos participantes, en relación con cada competencia e os seus correspondentes comportamentos, cal era a importancia ou relevancia de cada unha delas e cal era o nivel de execución das mesmas na AXE. As competencias validadas finalmente foron 11, que colocadas en orde de menor a maior importancia ou relevancia para os enquisados que responderon, quedan así, coa súa correspondente media de valoración —puntuando de 1 a 10—:

COMPETENCIAS	MEDIA DE VALORACIÓN
iniciativa/creatividade	7,88
orientación a resultados	8,13
flexibilidade	8,16
liderado institucional	8,17
visión global	8,30
aprendizaxe permanente	8,33
negociación	8,34
comunicación	8,52
dirección de persoas	8,89
toma de decisións	9
compromiso ético	9,4
Media	8,46

En canto á resposta á pregunta sobre a frecuencia de cada competencia na AXE, a resposta foi (valorando de 1 a 4, sendo 1 nunca ou case nunca; 2 raramente; 3 frecuentemente, e 4 sempre ou case sempre) por orde de menor a maior frecuencia:

COMPETENCIAS	MEDIA DE VALORACIÓN
iniciativa/creatividade	2,18
dirección de persoas	2,39
aprendizaxe permanente	2,42
orientación a resultados	2,44
flexibilidade	2,49
toma de decisións	2,50
negociación	2,51
comunicación	2,54
visión global	2,54
liderado institucional	2,63
compromiso ético	2,88
Media	2,50

Agora, analizando competencia a competencia e introducindo os comportamentos vinculados a cada unha delas, poderemos internarnos na cultura organizativa e na súa lóxica do apropiado. Así, en liderado «institucional», o principal problema detectado é a baixa frecuencia de traballo conxunto e de formulación de obxectivos comúns e de consenso con outras unidades e administracións.

En «flexibilidade», o problema é a baixa disposición para propoñer activamente ideas ou cambios que melloren procedementos ou aspectos do traballo, dados os desincentivos derivados da rixidez do sistema.

En «visión global», o aspecto máis negativo é a priorización constante dos intereses propios da unidade fronte aos da Administración e a falta de traballo en equipo. Tamén se detecta unha falta de coñecemento e de información compartida acerca do traballo realizado por outras unidades.

En «dirección de persoas», o principal punto débil é a incapacidade para entender diferentes puntos de vista ou formas de actuación, e para ser sensibles a diferentes intereses ou motivacións. Tamén existe unha baixa responsabilización por parte dos directivos do traballo dos seus colaboradores e unha ausencia de cultura de transmisión de coñecementos e experiencia a estes.

En «comunicación», hai unha baixa preocupación polo interlocutor e unha falta de escucha activa.

En «negociación», un dos puntos débiles é a empatía. En «orientación a resultados», de novo aparece como punto débil a falta de revisión polos directivos do labor desempeñado polos seus colaboradores.

En «iniciativa/creatividade» (a competencia menos valorada), detéctase unha ausencia de vías de comunicación e de compartir a información con outras administracións e coa cidadanía, así como unha falta de preocupación por propoñer sistemas novos de traballo.

En «toma de decisións», obsérvase unha despreocupación evidente pola implantación de decisións e unha certa desidia na análise previa á toma de decisión.

En «aprendizaxe permanente» destácase a ausencia de cultura de avaliación.

E, finalmente, en «compromiso ético» (a competencia máis valorada e realizada), dunha longa serie de condutas que mostrarían claramente a súa correlación coa conduta moral, existiron dúas que foron as máis valoradas, as consideradas como máis importantes. A primeira, «actuar con profesionalidade e mostrando condutas coherentes coa ética e os valores do servizo público»; e a segunda «esforzarse por conciliar no desempeño do seu traballo e o dos seus colaboradores o respecto á lei e a procura de eficacia e eficiencia». Posteriormente, cando se lles pregunta aos directivos polas condutas éticas que con maior frecuencia se dan no traballo, as que saen máis puntuadas son: actuar con profesionalidade, ser honesto, e desempeñar o traballo con obxectividade, independencia e imparcialidade.

Visto todo o anterior, parece que o tipo de cultura dominante se aproxima ao «fatalista», con forte normatividade pero baixos niveis de sociabilidade. Esta cultura presenta problemas éticos e de xestión. Por exemplo, nas organizacións «fatalistas» é moi normal que, ante a percepción dos cambios no contorno, a organización opte por unha continuidade suicida, por unha parálise inaceptable; nese caso, o empregado público, sobre todo de nivel directivo, debe optar por substituír a parálise por acción e iniciar propostas de cambio, o cal, ao ser contrario á lóxica do apropiado, entraña un longo e doloroso camiño contra a corrente. Estas e outras circunstancias deberían facer pensar a aqueles que desexan introducir reformas de

terceira xeración en España na importancia de modificar de vagariño roles, normas e rutinas de maneira que a sociabilidade se incremente, co obxectivo de mellorar os niveis de confianza interna, transparencia e comunicación, factores clave para previr a corrupción.

6. CONCLUSIÓNS

Unha sociedade xusta necesita dunhas administracións implicadas na promoción, mantemento e desenvolvemento dos principios que a fundamentan. Pero, para iso, é preciso superar falsas crenzas. As ideas dunha Administración apolítica, ben guiada por unha pluralidade de valores instrumentais e culturalmente homoxénea, poden axudar a soste pragmatamente un *statu quo* sistemicamente desexable, pero non axudan a construír unha sociedade decente. Esas falsas ideas deron lugar a un modelo de Administración que debe seleccionar en función de credenciais académicas, debe socializar en valores de fragmentación organizativa e competencia, ten que guiar con plans e metas, debe responsabilizar por cumprimento de obxectivos e ten que xulgar —e ser xulgada— por metas de eficiencia. Fronte a todo isto, no texto defendeuse a idea dunha Administración que debe guiarse polo fin da mellora da calidade democrática. En definitiva, a Administración debe contribuír a facer real unha sociedade formada por persoas verdadeiramente libres, non sometidas a dominios arbitrarios nin da sociedade nin do propio Estado. Isto implica, tamén, negar un modelo cultural homoxéneo, e aceptar na Administración institucións que seleccionan por valores e actitudes, que socializan na aceptación dun sistema social integrado, que guían por principios e visións, que responsabilizan compartindo e apoiando, que fomentan liderados que inspiran e que xulgan desde a prudencia, a experiencia e a participación (Mintzberg, 1996).

Por outra banda, o que demostra este texto é que pretender que os problemas de moralidade das organizacións públicas se resolvan propugnando unha serie de valores diversos e contraditorios como marco de referencia da actuación dos empregados públicos é un erro. Diversas entrevistas a grupos de empregados demóstrannos que os valores entran en conflito cando se trata de tomar decisións concretas, e que, nese momento, o importante é ter principios que guíen, non só relacións de valores. Por suposto que ningún sistema ético dá respostas matemáticas, pero cando existen principios os valores pódense equilibrar e priorizar de forma coherente e universalizable. A variable institucional, en todo caso, demóstranos que nas institucións públicas non todas as alternativas poden ser coñecidas e consideradas, e non todos os valores reconciliados. O reto da ética administrativa é conseguir conxugar, nun sistema integrado, os valores democráticos e os instrumentais, de xeito que nin a reflexión ética se converta nun exercicio abstracto e sen aplicabilidade, nin se perda na fugacidade dos resultados inmediatos sen sustento moral.

Se se quere facer fronte seriamente ao problema da mellora da integridade nas institucións públicas será preciso entender que hai que baixar ao nivel das devanditas institucións e empezar a modelar unha lóxica do apropiado que conecte cos valores democráticos e o marco do correcto. Non basta con prolixas declaracións de obrigas, nin moito menos con incongruentes proclamacións de valores; é preciso comprender as dinámicas institucionais e modificar o papel do empregado público cognitiva, normativa e regulativamente. É necesario reformularse qué se espera do empregado público, de onde lle vén a súa lexitimidade, por que e para que ten poder, en quen hai que fixarse isomorficamente e por que, etc. Haberá que axudar a construír un sentido guiado pola xustiza e non polo egoísmo. Mais, aínda que pareza imposible, sen perder a dimensión práctica e a incidencia na mellora de resultados.

Notas

¹ Real Academia Española, *Diccionario Esencial de la Lengua Española*. ESPASA, Madrid, 2006.

² *In the Active Voice*. Londres: Routledge.

³ A elección da AXE é coherente coas tendencias isomórficas existentes e demostradas por diversos estudos en España; véxase, entre outros, Salvador, 2005.

⁴ *Estudio de competencias directivas del personal directivo al servicio de la Administración del Estado*, Instituto de Ingeniería del Conocimiento, Universidad Autónoma de Madrid. Universo: Directivos da AXE; en concreto: subdirectores adxuntos, subdirectores e directores xerais (1600 persoas). Procedemento: Desde Secretaría de Estado de Administracións Públicas solicítase colaboración para que contesten cuestionario con preguntas cerradas e, finalmente, cubran un campo con opinións ou observacións persoais sobre os temas propostos na enquisa. O cuestionario ponse a disposición en dirección de internet, protexido por clave persoal, e estivo dous meses dispoñible. Ao final do período houbo 400 conexións, que permiten validar 150 respostas. O que supón un erro mostral do 7,6% para un nivel de confianza do 95%, aplicando a metodoloxía de enquisas.

BIBLIOGRAFÍA

- VAGRANOFF, R. 2007. *Managing Within Networks*. Washington: Georgetown University Press.
- AGUILAR, L. F. 2001. «Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI», en *Enlace*, nº 51. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- 2007 a. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 2007 b. «El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza», en *Reforma y Democracia* nº 39 (outubro 2007): 5-32.
- AUCOIN, P. 1995. *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. IRPP press.
- BAENA, M. 2000. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- BARZELAY, M. 1999. *Atravesando la Burocracia*. FCE.
- 2001. *The New Public Management*. University of California Press.
- BEETHAM, D. 1994. *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage.
- BELLOW, G. e M. Minow (eds.). 1996. *Law Stories*. Michigan: University of Michigan Press, Ann Arbor.
- BERGER, P. e T. Luckman. 1993. *La construcción social de la realidad* (undécima reimpresión). Bos Aires: Amorrortu editores.
- BOURGON, J. 2007. «Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la Administración Pública». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* vol. 73, nº 1, marzo: 5-26.
- BOVAIRD, T. e E. Loeffler. 2007. «Assessing the Quality of Local Governance; A Case Study of Public Services», en *Public Money and Management*, setembro: 293-312.
- BRUGUÉ, Q. 2008. «El bon govern democràtic», en *Escola Innovació* nº 7 (xullo-agosto): 3.
- 1996. «La dimensión democrática de la nueva gestión pública», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* nº 5-6: 45-58.
- CHRISTENSEN, T. e P. Laegreid (eds.). 2001. *New Public Management The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- 2007. «The Whole-of-Government Approach to Modernization» en Hermann Hill. *Modernizing Government in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- CLAD. 1998. *Una nueva gestión Pública para América Latina*. Declaración de Madrid, outubro 1998.
- COOPER, T. L. 1982. *The Responsible Administrator. An Approach to Ethics for the Administrative Role*. Nova York: Kenikat Press.
- CORTINA, A. 2006. *Ética mínima* (undécima edición). Madrid: Tecnos.
- DIMMAGGIO, P. e W. Powell. 1983. «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», en *American Sociological Review* nº 48 (abril): 149-160.
- DOUGLAS, M. 1986. *Cómo piensan las instituciones*. Madrid: Alianza.
- FONT, J. 2001. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- FREDERICKSON, H. G. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey Bass.
- FREDERICKSON, H. G. e K. Smith. 2003. *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press.
- GROSENICK, L. H. 1994. «Government Ethics and Organizational Culture» en T. L. Cooper. *Handbook of Administrative Ethics*. Nova York: Marcel Dekker.
- HABERMAS, J. 2000. *Aclaraciones a la ética del discurso*. Madrid: Trotta.
- 1998. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático del derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- HAMMERSCHMID, G. 2007. «Decentralization and Accountability as Focus of Public Administration Modernization. A Comparative European Perspective» en Hermann Hill, *Modernizing Government in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- HARMON, M. e R. Mayer. 1986. *Organization Theory for Public Administration*. Boston: Little, Brown and Company.
- HILL, H. 2007. *Modernizing Government in Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- HOOD, C. 1998. *The Art of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- HUGUES, O. 2003. *Public Management and Administration*. Nova York: Palgrave.
- KICKERT, W. 2007. «Distinctive Characteristics of State and Administrative Reform in Southern Europe» en Hermann Hill, *Modernizing Government in Europe*. Baden-Baden: Nomos.

- KOHLBERG, L. 1992. *Psicología del desarrollo moral*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- KOOIMAN, J. et al. 1993. *Modern Governance: New Government - Society Interactions*. Sage.
- LAKING, R. e R. Norman. 2007. «Imitación e inspiración en las reformas del sector público: lecciones de las experiencias de la Commonwealth», en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* nº 4, vol. 73 (diciembre): 5-21.
- LANE, J. E. 2000. *New Public Management*. Routledge.
- LONGO, F. 2004. *Mérito y flexibilidad*. Barcelona: Paidós.
- 2008. «Quality of Governance: Impartiality is not enough», en *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 21, nº. 2, (abril): 191-196.
- LONGO, F. e C. Ramió (eds.). 2008. *La profesionalización del empleo en América Latina*. Barcelona: CIDOB.
- MARCH, J. e J. Olsen. 1997. *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 1995. *Democratic Governance*. Nova York: The Free Press.
- MARCHE, J. e H. Simon. 1993. *Organizations*. Oxford: Blackwell publishers.
- MINTZBERG, H. 1996. «Managing Government, Governing Management», en *Harvard Business Review*, maio-xuño: 75-83.
- MONROE, K. 2003. «How Identity and Perspective Constrain Moral Choice», en *International Political Science Review* vol. 24, nº 4: 405-426.
- MOORE, M. H. 1995. *Creating Public Value*. Harvard University Press.
- OCDE / PUMA. 1995. *Governance in Transition*. París: OCDE.
- 1996. *Responsive Government: Service Quality Initiatives* (trad. esp. «Un Gobierno Alerta»). México: OCDE – DDF
- 2000. *Trust in Government. Ethics Measures in OECD Countries*. París: OCDE.
- 2005. *Modernising Government. The Way Forward*. París: OCDE.
- OLSEN, J. P. 2006. «Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy», en *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 16 (xaneiro): 1-24.
- OSBORNE, D. e T. Gaebler. 1992. *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- OSBORNE, D. e P. Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy*. Westport: Addison Wesley.
- PETERS, G. 2001. *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas.
- 2006. «Democracia y Administración pública: la conexión emergente», en *Administración y Ciudadanía* nº 1, vol. 1: 29-46.
- 2007. «Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar» en *Reforma y Democracia* nº 39 (outubro): 33-50.
- PETTIT, P. 1999. *Republicanism*. Paidós : Barcelona.
- PIERRE, J. et al. 2000. *Debating Governance*. Oxford Press.
- PIERRE, J. e B. G. Peters. 2000. *The New Governance: States, Markets and Networks*. Macmillan.
- POLLITT, C. 1993. *Managerialism and the Public Services*. Londres: Blackwell Publishers.
- POLLITT, C. e G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform*. Oxford University Press.
- PRATS, J. 2007. *Políticas de buena administración para la AGE. Un Enfoque de Gobernanza Democrática*. Informe Final al Gobierno de la Comisión de Estudio sobre la Situación Actual y Perspectivas de la Administración General del Estado.
- 2008. *La búsqueda de las instituciones*. Barcelona: CIDOB.
- QUINN, R. E. 1992. *The Competing Values Framework*. San Francisco: Jossey Bass.
- RAMIÓ, C. 1999. *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos/UPF.
- 2001. «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las Administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional», en *Reforma y democracia* nº 21 (outubro).
- RANSON, S. e J. Stewart. 1994. *Management for the Public Domain*. Londres: MacMillan Press.
- RHODES, R. W. A. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Open University Press UNDP / PNUD.
- ROTHSTEIN, B. e J. Teorell. 2008. «What is Quality in Government? A Theory of Impartial Government Institutions», en *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 21, nº. 2 (abril): 165-190.

- SALVADOR, M. 2005. «La función pública autonómica como institución: ¿buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya», en *Revista española de ciencia política*, nº 12: 129-151.
- SAVAS, E. S. 2008. «La nueva gestión pública» en F. Cabrillo, S. Fitzpatrick y J. Gómez Pomar. *Estrategias para un gobierno eficaz*. Madrid: LID.
- SCOTT, W. R. 1995. *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- SHEIN, E. 1985. *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey Bass.
- SIMON, H. 1947. *Administrative Behavior*. Nueva York: The Free Press.
- SULEIMAN, E. 2000. «¿Es Max Weber realmente irrelevante?», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 17-18: 3-18
- UPHOFF, N. 1994. «Revisiting Institution Building: How Organizations Become Institutions», en Norman Uphoff (ed.). *Puzzles of Predictability in Public Organizations*, Oakland, CA: Institute of Contemporary Societies.
- VILLORIA, M. 2007. «Sobre el concepto de la ética pública y su gestión en la Administración española», en *Administración y Ciudadanía* vol. 2, nº 2: 171-191.

Autonomía local: un pilar na articulación do Estado das Autonomías



& *Resumo/Abstract: A tese sobre a que xira esta reflexión é a inadecuada equiparación da autonomía local a unha materia ou sector sobre a que o Estado e as Comunidades Autónomas reparten competencias segundo o binomio bases-desenvolvemento. Detereime na análise da xurisprudencia constitucional para mostrar a contradición latente nas sentenzas que, primeiro, relacionan, e logo, distinguen, xerarquizando, os artigos 137, 140 e 141 da Constitución co 149.1.18, é dicir, os artigos onde se recolle a garantía constitucional da autonomía local e o artigo invocado para repartir funcións e materias sobre réxime local. A parte final estará adicada a expoñer o paralelismo, malia as evidentes diferenzas, entre a autonomía de comunidades e gobernos locais, tomando como referencia os conceptos de bases e natureza supralocal das materias.&*

& **Palabras clave:** Constitución española, Estado das Autonomías, distribución de competencias, goberno local

1. INTRODUCCIÓN

Nunha apaixonada e brillante conferencia, Manuel Azaña¹ advirte contra a actitude do Bacharel Sansón Carrasco. Está ben non confundir pousadas con castelos, pero quizais sexa peor confundir castelos con pousadas. Neste xogo de palabras, Azaña salienta a importancia das ideas en política, a necesidade de dispoñer dun proxecto que permita contrastar os feitos coas aspiracións e facer unha avaliación crítica da distancia entre a realidade e o desexo.

Este traballo intenta xustamente valorar as pousadas tomando como referencia os castelos, con plena conciencia do sentimento contraditorio que a comparación provoca e que Claudio Magris² expresou como a tensión entre utopía e desencanto. Vou expoñer en primeiro lugar a proposta ideal e logo a descrición da realidade, co fin de apreciar o treito que media entre a realidade e o desexo.

Plan de traballo:

Antes, con todo, adianto os temas máis importantes con algunhas precisións sobre o seu tratamento.

1. A tese sobre a que xira esta reflexión é a inadecuada equiparación da autonomía local cunha materia ou sector sobre a que o Estado e as comunidades autónomas reparten competencias segundo o binomio bases-desenvolvemento.
2. Voume deter na análise da xurisprudencia constitucional para mostrar a contradición latente nas sentenzas que primeiro relacionan e logo distinguen, xerarquizando, os artigos 137, 140 e 141 da Constitución co 149.1.18; é dicir, os artigos onde se recolle a garantía constitucional da autonomía local e o artigo invocado para repartir funcións e materias sobre réxime local.
3. A parte final estará dedicada a expoñer o paralelismo, malia as evidentes diferenzas, entre a autonomía de comunidades e gobernos locais, tomando como referencia os conceptos de bases e natureza supralocal das materias.
4. Non me hei deter en dous aspectos fundamentais aos que só aludirei para explicar a tese principal: a xustificación do poder innovador da potestade normativa local por emanar dun goberno democrático e a polémica xurdida arredor de se os estatutos de autonomía poden condicionar a lexislación básica do Estado.

2. PROPOSTA IDEAL. AUTONOMÍA LOCAL: COMPETENCIAS PROPIAS E FINANCIAMENTO INCONDICIONADO

Definida en termos ideais, autonomía local significa competencias propias e financiamento incondicionado que permitan o impulso de políticas diferenciadas. Vexamos que debe entenderse por cada un destes conceptos.

En primeiro lugar, competencias propias. Unha competencia é unha potestade sobre unha materia na liña que sinala o artigo 3 da Carta Europea da Autonomía Local: *ordenación e xestión* (potestade) *dunha parte importante dos asuntos públicos* (materia). Ademais, a competencia debe reunir unha serie de características e observar unha estrutura. *Especificidade, exclusividade e decisoriedade, distinguindo titularidade e exercicio*. Relacionando características e estrutura chégase a conclusións e premisas claves: as potestades locais, na medida que ordenan e xestionan, innovan o ordenamento xurídico, e en ningún caso reducen o seu alcance como meras executoras regulamentarias da lexislación estatal e autonómica. A lei sectorial é marco, pero non orzamento habilitador da potestade normativa local.

As potestades exércense sobre materias específicas en réxime de exclusividade. Este requisito esixe precisar, ata onde sexa posible, un espazo delimitado, sen desestimar a dificultade que supón establecer a correspondencia entre competencias e intereses. Agora ben, esta dificultade non debe impedir a distinción entre titularidade e exercicio. A interdependencia de materias obriga á flexibilidade no exercicio pero non pode menoscabar a titularidade, de tal xeito que un exceso no exercicio non debe privar da titularidade. Así, ao delimitar competencias sinalando potestades e materias, conceptos como *ordenación xeral da economía, bases para a planificación, interese xeral ou condicións de igualdade*, constitúen excepcións cuxa invocación debe vincularse a unha competencia concreta sen que, en ningún caso, se erixan en títulos substantivos.

Titularidade e exercicio corresponden á estática e dinámica das competencias, pero hai que entendelas correctamente: a titularidade é a premisa. Só cando se identificou a especificidade da materia e se regulou con carácter exclusivo, estase en condicións de flexibilizar o exercicio. De non observar esta secuencia, córrese o risco de degradar as competencias propias nun dereito a intervir ou participar nun sistema de relacións interadministrativas onde a cooperación perda o trazo distintivo da voluntariedade, primando, pois, a coordinación e a supremacía do órgano coordinador.

A peculiaridade na distribución de competencias entre o Estado, as comunidades autónomas e as entidades locais radica en considerar a capacidade de xestión dos municipios e a natureza da materia para, ou ben recoñecer e atribuír competencia, ou no caso de que esta opción non procedese, garantir o dereito a participar. Con independencia da valoración que se faga na avaliación crítica que ofrezca o contraste entre as condicións ideais da autonomía local e a súa situación real, a delimitación competencial non pode quedar á discrecionalidade unilateral do lexislador sectorial. Tanto a capacidade de xestión como a natureza da materia admiten a obxectividade suficiente para non aducir unha marxe de manobra política que inunice a decisión ao control do dereito.

O presuposto anterior require que o lexislador do Goberno e a Administración local e o lexislador sectorial queden diferenciados e se estableza con claridade a superioridade do primeiro sobre o segundo.

Esta división entre o lexislador do Goberno e a Administración local e os lexisladores ordinarios esixe, en primeiro lugar, unha regulación de materias e potestades configuradas como competencias exclusivas, e en segundo, unha lista de materias suxeitas a normación concorrente, tendo sempre en conta que, na medida do posible, debe primar a exclusividade sobre a compartimentación.

Ao enumerar competencias propias, a lei do Goberno e a Administración local non remite ao lexislador sectorial o recoñecemento ou atribución de competencia para que este, discrecionalmente, segundo un criterio máis ou menos descentralizador, dispoña con liberdade sobre o alcance da autonomía local na materia ou sector de que se trate. Nas materias suxeitas a normativa concorrente, a potestade normativa local poderá exercerse sen que o lexislador sectorial promulgue lei; como na lexislación de desenvolvemento autonómico, en ausencia de bases, o Goberno local buscará o fundamento das súas normas no marco do ordenamento vixente. Obviamente, en caso de conflito de competencia, se se considerase lesionada a autonomía local, o xuíz constitucional pode recorrer a criterios máis precisos e mellor argumentables que a indefinición da imaxe socialmente recoñecible da institución.

Recuperando unha idea apuntada, a potestade normativa local ten fundamento constitucional e non require habilitación do lexislador sectorial, polo tanto, a autonomía local non é un límite para a lexislación estatal e autonómica, obrigadas a prever un espazo aos gobernos locais; expresado noutros termos: os gobernos locais non teñen dereitos fronte ao Estado, e as comunidades autónomas, como vimos, son titulares de competencias propias, exclusivas e compartidas, de aí que a idea quede mellor formulada se, en lugar de «limitar» as competencias estatais e autonómicas, falamos de «delimitar» as competencias dos tres niveis de goberno.

Nesta visión ideal da autonomía local cómpre ponderar adecuadamente o peso de dous principios de enunciación simultánea ao tratar a autonomía local: subsidiariedade e diferenciación. Ao meu xuízo, o primeiro debe vincularse á titularidade e exercicio de competencias propias; o segundo, á transferencia ou delegación de competencias de titularidade autonómica.

Os presupostos do principio de subsidiariedade sinalan o Goberno máis próximo como titular preferente de competencias; só a baixa capacidade de xestión e a natureza da materia desprazan a proximidade, saltando a competencia a outro Goberno máis afastado pero con máis medios para o seu desempeño efectivo. Tamén o principio de diferenciación toma como referencia a capacidade de xestión e a natureza da materia, pero non parte da proximidade. Quizais a reflexión adquira algunha luz volvendo á distinción entre os lexisladores do Goberno e a Administración local e o sectorial; o primeiro, ao fixar as competencias, atopa na proximidade razóns políticas e técnicas, mentres que o segundo, dependendo do número de municipios ou do seu nivel demográfico, valorará a conveniencia de transferir ou delegar competencias autonómicas. O que me parece incompatible coa autonomía local é que a diferenciación se erixa en principio para o recoñecemento ou atribución de competencias propias ou delegadas segundo estime o lexislador sectorial.

Para xustificar a exposición anterior resulta imprescindible acoutar o mínimo de competencias propias garantido constitucionalmente. Asumindo os requisitos da subsidiariedade (características da materia e capacidade de xestión), debemos comprobar a súa viabilidade tendo en conta que a Constitución regula o goberno local na dobre escala de municipios e provincias. O diferente tratamento constitucional de ambos os gobernos locais e as súas eventuais consecuencias xurídicas xiran arredor do municipio como peza básica, de tal forma que a provincia, malia os intereses respectivos que lle recoñece o artigo 137, queda configurada no artigo 141 como unha agrupación de municipios.

A singularidade institucional da provincia, en canto entidade local constitucionalmente garantida, é fixar no ámbito local as competencias municipais que, pola natureza da materia ou pola baixa capacidade de xestión dos municipios, o principio de subsidiariedade levaría ao nivel autonómico. A provincia, titular de competencias funcionais de cooperación e asistencia, xoga un papel clave na efectividade do principio de subsidiariedade cunha consecuencia decisiva na distribución de competencias entre as comunidades autónomas e os gobernos locais: non todo o supramunicipal é autonómico; pode seguir sendo local se intervén a provincia.

Quizais sexa de interese introducir o termo «intermunicipalidade» para significar o valor engadido e as economías de escala que o persoal cualificado das deputacións achega ás competencias municipais, así como a necesaria ponderación destes datos na valoración das materias e a capacidade de xestión. Así definida e configurada, a provincia sería unha entidade local de carácter instrumental e competencias funcionais ao servizo das competencias subs-

tantivas dos municipios. A súa diferente regulación constitucional, habitualmente esgrimida para mostrar a menor protección que a Constitución dispensa á provincia fronte ao municipio, tería efectos xurídicos na relación provincia-municipio, pero non na relación provincia-comunidade autónoma. A integración de ambos os gobernos nunha soa comunidade política local impide disocialos co argumento de que a comunidade autónoma dispón de máis potestades que a provincia, xa que a súa unidade provoca que calquera limitación da autonomía provincial faga diminuír a autonomía municipal.

A cuestión fundamental, daquela, pasa por deseñar adecuadamente a relación provincia-municipio. Algunhas ideas son ofrecidas pola elaboración dos actuais plans de obras e servizos, onde a LRBRL, en termos imperativos, lles concede aos municipios participación, e cando o asunto resultou litixioso, a xurisprudencia concretouno na fixación das súas prioridades. Unha decisión coherente coa lexitimación democrática directa do municipio, e de segundo grao da provincia, que se traduce na obrigación provincial de atender e considerar a prioridade municipal.

O concepto de goberno local require unir nun mesmo tratamento competencias e regras do xogo democrático. Caracterizamos a autonomía política de municipios e provincias como o marco normativo que permite a gobernos lexitimados por sufraxio universal impulsar políticas diferenciadas. O que en terminoloxía habitual se designa como réxime local, organización, estrutura e funcionamento, debe redefinirse en clave democrática: a dinámica política entre maioría e minoría, entre quen gaña e quen perde as eleccións, en definitiva, entre Goberno e oposición. Se a natureza democrática é o criterio para soste que a potestade normativa local non executa regulamentariamente a lexislación estatal ou autonómica senón que innova o ordenamento xurídico, parece claro que este punto esixa particular atención e non se clausure co tópico de que a organización local non admite comparación coa do Estado e comunidades autónomas.

En efecto, a versión administrativista do goberno local outórgalle prioridade á relación entre o órgano colexiado (pleno) e o órgano unipersoal (alcalde), de tal forma que incorrería en nulidade o alcalde que asumise competencias atribuídas ao pleno. Sendo esta apreciación correcta, non debe ocultar que o deseño institucional ten que propiciar unha función de goberno correspondente á maioría e un estatuto da oposición que lle garanta á minoría un control político da maioría. Ao situar no pleno competencias executivas, pódese caer na perversión democrática de atribuírlles ás forzas políticas en minoría facultades de goberno que pouco teñen que ver coa protección do pluralismo político. Como contrapunto, no proceso de elaboración de normas locais, as minorías deben coñecer os proxectos de ordenanza antes da súa aprobación no pleno, valorando as alegacións dos interesados e as propostas ou suxestións da cidadanía. A tensión política en democracia (tamén en democracia local) non presupon unha xerarquía de lexitimidades entre os órganos asemblearios e de dirección senón entre maiorías e minorías, de tal xeito que o control non é do parlamento ou do pleno sobre o Goberno, senón no parlamento ou no pleno da minoría sobre a maioría. Cando unha minoría se impón nunha votación parlamentaria non constitúe unha mostra de plenitude democrática senón de anomalía política por falta de apoio parlamentario ao Goberno.

Unha ordenanza é unha lei material, unha potestade xurdida dun goberno democrático, e se antes definimos a competencia como a proxección dunha potestade sobre unha materia, non cabe separar competencias e regras do xogo democrático no goberno local. A expresión xurídica «réxime local» debe reunir ambos os puntos e, xa que logo, unha lei de goberno

e administración local non reducir o seu contido a organización e funcionamento e a algún principio sobre competencias, controis e relacións interadministrativas, remitindo ao lexislador sectorial por razón da materia para que, co único límite da imaxe socialmente recoñecible da institución, atribúa competencias.

Resumindo as premisas expostas, a autonomía local presupón competencias propias entendidas como potestade normativa sobre materias específicas suxeitas a titularidade exclusiva. O fundamento da potestade normativa local encóntrase na Constitución; a lexislación sectorial é un marco, un límite negativo, en ningún caso o presuposto habilitador. Se a vinculación fose positiva e a ordenanza municipal quedase condicionada a executar o mandato legal, non estaríamos ante dous ordenamentos distintos senón ante un só; desaparecería a relación interordenamental e o Ggobierno local quedaría depreciado politicamente como unha mera delegación governativa do Estado ou, máis frecuentemente, da comunidade autónoma. En cambio, a superación da intraordenamentalidade explícase pola lexitimación democrática e a posibilidade de que a potestade normativa local innove o ordenamento xurídico³.

Unha vez definida en termos estáticos, a autonomía local require completar a perspectiva dinamicamente, atendendo ao exercicio das súas competencias. Non implica unha contradición coa titularidade exclusiva sobre materias específicas constatar a dificultade de establecer correspondencia biunívoca entre intereses e competencias; abonda con analizar a conexión e interdependencia entre materias para comprobar a necesidade de cooperación e a conciencia da flexibilidade inevitable no exercicio das competencias. En canto que os intereses dun nivel de goberno non admiten fragmentación, as competencias débense dividir para proceder a unha distribución efectiva.

Agora ben, a complexidade das materias non se pode elevar a premisa principal e previa para delimitar competencias e precisar a titularidade; se así fose primarían as relacións interadministrativas sobre a asignación diferenciada de competencias e diluiríase a responsabilidade política e as esixencias da cidadanía en cada nivel de goberno. A importancia da cooperación require a identidade das partes cooperantes para ir do particular ao xeral (e *pluribus unum*). A consecuencia máis sobresaínte deste postulado é que, se o exercicio non fose flexible senón excesivo, o exceso incorrería en ilegalidade ou inconstitucionalidade pero non privaría da titularidade. Igualmente só sería admisible non recoñecer competencias diferenciadas de forma excepcional. Cabería entón a creación de órganos de cooperación para preservar un mínimo de autonomía co dereito a participar na decisión final. Obviamente, se o lexislador desprazase a regra pola excepción estaría obrigado a motivar. Coido que a opción entre o mínimo de recoñecer dereito a participar ou intervir e o máximo de delimitar competencias non se pode xustificar como libre decisión política do lexislador ordinario que ten que regular un sector determinado. Así acontece, por certo, na determinación da extensión e intensidade das bases nas relacións Estado-comunidades autónomas, ou na natureza da materia cando se trata de comunidades autónomas e entidades locais. Máis adiante veremos a reforma estatutaria formulada para neutralizar xuridicamente a invocación de lexitimidade política na concorrencia asimétrica da lexislación compartida.

Deteñámonos agora nunha suxestiva e prometedoras proposta institucional que pode completar as garantías anteriores referentes á protección e defensa da autonomía local. Refírome ao Consello de Gobernos Locais⁴, configurado como un órgano de representación exclusivamente local e coas funcións de control preventivo mediante a emisión de informe preceptivo sobre a lexislación autonómica que afecte á autonomía local. Novamente debe-

mos calibrar as consecuencias da súa regulación polo lexislador estatutario ou polo lexislador ordinario autonómico. Na visión ideal que estamos a describir, e en coherencia cos postulados mantidos antes, gañaría consistencia o Consello se fose o Estatuto o lugar onde se previsen as súas funcións (variable independente) e a súa composición (variable dependente). Se se trata en termos procesuais de control preventivo ou en clave interadministrativa de coñecemento previo, estas funcións esixen a composición exclusivamente local do órgano; pouco sentido ten que o integre tamén unha representación autonómica porque se incorrería na contradición de que o órgano controlado ou que presenta un proxecto forme parte do órgano que o controla ou o ten que coñecer e valorar.

Quer como control preventivo ou como coñecemento previo (sen que ambas as funcións sexan contraditorias), un aspecto fundamental desta intervención a través de informe preceptivo é as consecuencias que provoca: o lexislador sectorial estaría obrigado a motivar contestando ao informe negativo da representación local. Este contraste de motivacións aparta a actuación do Consello das convencionais relacións interadministrativas concibidas case sempre como substitución non argumentada do recoñecemento de competencias propias, amparando a opción do lexislador sectorial no contido político da decisión e na, polo tanto, imposible fiscalización xurisdiccional para a que faltarían parámetros xurídicos consistentes.

Para que a autonomía local sexa efectiva, ás competencias propias hai que unir financiamento incondicionado. Como regra, os ingresos dos gobernos locais deben proceder fundamentalmente de tributos propios e participación nos ingresos do Estado e comunidades autónomas, e como excepción de subvencións e convenios que, pola súa natureza afectada, se vinculan a competencias delegadas ou encomendas de xestión, nunca a competencias propias, xa que se estas se financiasen con recursos finalistas deixarían de selo para converterse en delegadas.

3. REALIDADE EMPÍRICA: VULNERABILIDADE POLÍTICA E XURÍDICA DA AUTONOMÍA LOCAL

En contraste con esta regulación ideal da autonomía local, procede, no que segue, expoñer a realidade avaliando criticamente a distancia entre unha e outra. En primeiro lugar, cómpre deixar constancia da opción declarada no Preámbulo da LRRL e logo articulada, de separar réxime local (organización, funcionamento, relacións interadministrativas, controis) e competencias. A razón esgrimida pretendía favorecer a autonomía local para non asimilala a uns intereses locais diferenciados e exclusivos case imposibles de delimitar e, pola contra, reverdecería un *iusnaturalismo* anacrónico, máis próximo á asociación privada de veciños que á natureza dun goberno local investido de autonomía política. Superando o tópico sociolóxico do carácter natural do municipio fronte ao artificio do Estado, a Lei 7/85 rexeita a regulación da súa predecesora de 1955 renunciando a fixar competencias propias que logo resultaban ignoradas polo lexislador sectorial:

«Tocante ao aspecto, absolutamente crucial, das competencias, a base de partida non pode ser hoxe que a da radical obsolescencia... da vinculación da autonomía a un bloque de competencias por natureza sedicentemente locais.

En efecto, salvo algunhas excepcións, son raras as materias que na súa integridade poden atribuírse ao exclusivo interese das corporacións locais; loxicamente tamén son raras aquelas nas que non exista interese local en xogo...»

Ante a dificultade de illar materias de claro ámbito local, pero ante o dato, igualmente evidente, de tratar asuntos públicos sen repercusión local, a lei adopta a postura equilibrada de garantir a autonomía local como un dereito a intervir e participar, impoñéndolle ao lexislador sectorial a necesaria ponderación dos principios de proximidade política e descentralización administrativa na asignación de competencias. Máis arriba, a lei, a pesar da súa condición de lei ordinaria, destaca unha función constitucional (*vis específica*) capaz de condicionar o resto de normativa que afecte á autonomía local.

Esta formulación reflíctese na lei cando o artigo 2.1 sinala os principios de atribución e recoñecemento de competencias e o artigo 25.2 enumera as materias que, segundo a distribución constitucional de competencias, Estado e comunidades autónomas deberán fixar na correspondente lexislación sectorial. Sistemáticamente interpretados ambos os artigos e mais o 62, podemos concluír que nos atopamos ante unha regra, o recoñecemento de competencias, e unha excepción, a natureza da materia e a capacidade de xestión. É dicir, o lexislador sectorial pode elixir entre o máximo do recoñecemento de competencias ou o mínimo de garantir o dereito a intervir en cantos asuntos afecten ao goberno local (materias do artigo 25.2 e cláusula xeral de competencia 25.1).

Poderíase argumentar que esta liberdade ou discrecionalidade entre unha ou outra opción está limitada pola necesidade de atribuír competencias propias, pero non hai precepto xurídico ningún que obrigue a este recoñecemento. O límite atópase na garantía institucional do artigo 137 da Constitución, cumprida co dereito a intervir ou participar nos asuntos que lle afecten e que socialmente non desnaturalice a imaxe da institución. A autonomía local, coa remisión ao lexislador sectorial, actúa xuridicamente como un principio xeral do Dereito, como unha directiva constitucional cuxo respecto, en última instancia, debe xulgar o Tribunal Constitucional.

A dúbida que queda, ante a marxe nas mans do lexislador sectorial, é a efectividade da preconizada función constitucional no preámbulo da lei. De non mediar *interpositio legis*, o Tribunal recorre directamente á Constitución sen que as referencias xurídicas diminúan porque tampouco figuran na lei no que a competencias se refire.

A pesar da súa localización sistemática na lei, o artigo 62 recolle a excepción á regra establecida no artigo 2.1. Se a natureza da actividade impedisese, por dificultade ou inconveniencia, a asignación diferenciada de facultades decisorias na materia aos gobernos locais, daquela, o Estado ou a comunidade autónoma asegurarían a súa intervención mediante a participación ou integración en actuacións ou procedementos conxuntamente co Estado ou coas comunidades autónomas, correspondéndolle ao lexislador sectorial a decisión final. O problemático deste artigo é a apreciación da «dificultade» ou «inconveniencia». Algunha clave proporciona o artigo 2.1 cando condiciona a atribución de competencias á capacidade de xestión da entidade local (non hai parámetro para a natureza da actividade enunciada en termos similares «características da actividade pública»). Con todo, parece evidente a precariedade da autonomía local fronte á liberdade do lexislador da materia; preservado o núcleo (o mínimo do dereito a intervir) entrégase á súa vontade máis ou menos descentralizadora. Como advertiu Santamaría Pastor, este principio de acción continua está afectado porque non admite equiparación xurídica a posibilidade de impugnar unha lei polos excesos que comete ou os dereitos dos que priva, senón polos que deixa de atribuír. Non é o mesmo impugnar polo que se quita que polo que non se dá.

Comparando a visión ideal coa constatación empírica do contido real da autonomía local, conclúese que a titularidade sobre materias específicas en réxime de exclusividade por parte dos gobernos locais constitúe unha eventualidade imposible de prever e facilmente substituíble por un sistema de relacións interadministrativas, igualmente desnaturalizado. Vimos no que sería un marco modélico que a titularidade é un presuposto imprescindible para modular o exercicio. A cooperación, mesmo a coordinación, responden mal ao concepto de relación entre diferentes niveis de goberno se previamente non se definiu a identidade dos cooperantes. Cando a comunidade autónoma decide, alegando o carácter supralocal dunha materia (dificultade ou inconveniencia do artigo 62) crear un órgano colexiado ou arbitrar un procedemento de actuación conxunta, reservándose a decisión final, adopta unha decisión que pode respectar formalmente a autonomía local, pero que en realidade rebaixa a súa importancia a un trámite procesual de oír ou emitir un informe sen transcendencia ningunha porque, se o asunto resultase litixioso, o Tribunal Constitucional carecería de referentes xurídicos claros.

Esta conclusión ilustra igualmente a fragilidade da autonomía na definición do mínimo garantido na Constitución. Cando a finais dos anos noventa xurdiu un debate doutrinal sobre as insuficiencias da garantía institucional para a defensa da autonomía local e se propuxo non a garantía, senón a configuración⁵, coa intención de superar o carácter protector e negativo da garantía institucional, o resultado non mostrou criterios diferenciadores. Concluíu propugnando unha «interpretación debilitada do principio de reserva de lei», xustificada pola natureza democrática do Goberno local e a consecuente innovación do ordenamento que producen as ordenanzas locais. En definitiva, lida a autonomía local como garantía institucional ou como configuración constitucional, o certo é que está limitada á condición de principio constitucional e non basta a regulación do artigo 137, 140 e 141 da Constitución. O debate entra, franqueando estes limiares, por uns camiños máis teóricos pero necesarios para a acabada comprensión da autonomía local.

O camiño máis curto para saír do apuro pasa por auspiciar unha reforma da Constitución para que o Título VIII recolla unha regulación da autonomía local semellante á que o artigo 147 lle dedica ao contido dos estatutos de autonomía. Tería como efecto fundamental que a autonomía local deixaría de ser unha res nullius reclamada polas comunidades autónomas como competencia exclusiva ao non figurar entre as materias sobre as que o Estado, segundo o artigo 149, ten reservada competencia. En efecto, costa traballo asumir que, como calquera outro sector ou materia, a autonomía local está suxeita á competencia compartida entre o Estado e as comunidades autónomas consonte o coñecido binomio bases-desenvolvemento. No mesmo sentido, non resulta fácil aceptar a existencia dunha conferencia sectorial de asuntos locais, coma se os gobernos locais fosen obxecto e non suxeito das políticas impulsadas polos outros dous niveis de goberno.

4. A AUTONOMÍA LOCAL NON É UNHA MATERIA SUXEITA AO BINOMIO BASES-DESENVOLVEMENTO

Neste traballo pártese deste postulado: «a autonomía local non é unha materia, nin un sector, nin un asunto; é un nivel de goberno lexitimado por sufraxio universal, expresión de pluralismo político e manifestación do principio democrático.»

Nos debates parlamentarios da Lei 7/85, Tomás de la Cuadra Salcedo, ministro de Administracións Públicas, pronunciou un discurso de presentación do proxecto destacando precisamente esta dimensión da autonomía local:

«... vaya por delante, para la comprensión de la arquitectura de la Ley, que el reparto competencial que la Constitución española hace sobre la base de ámbitos materiales diferenciados quiebra en lo que se refiere al régimen local, porque no existe un ámbito material local al igual que los ámbitos materiales de la sanidad, el medio ambiente, la agricultura, la pesca, el comercio interior, los montes, etc. Los entes locales son colectividades dotadas de personalidad jurídica con capacidad para gestionar y defender sus intereses. Los entes locales no son un ámbito material u objetivo, sino un ámbito subjetivo.»

A vulnerabilidade da autonomía local tivo tamén manifestación na súa imposibilidade de acceder ao Tribunal Constitucional, primeiro porque non estaba regulado ningún procedemento e, a partir de 1999, pola dificultade procesual para presentar recurso. Cando a autonomía local ocupou á xurisprudencia constitucional foi como obxecto de conflitos de competencia entre o Estado e as comunidades autónomas. Non obstante, e a pesar desta restrición, as sentenzas do Tribunal puxeron de manifesto contradicións evidentes que, no fondo, revelan a dificultade para caracterizala como unha materia máis. É unha constante que os fundamentos xurídicos relacionen o título competencial polo que o Estado legisla sobre réxime local previsto no artigo 149.1.18 e os artigos que garanten a autonomía local no mesmo plano que ao Estado ou ás comunidades autónomas no artigo 137, ou especificamente para municipios e provincias nos artigos 140 e 141.

Mesmo houbo sentenzas onde ambos os fundamentos se xerarquizaron concedéndolles máis importancia ao artigo 137 e 140 que ao 149.1.18. Así, a STC 159/2001. Nela o Tribunal distingue, por unha banda, «os trazos definitorios da autonomía local, e pola outra, a regulación legal do funcionamento, a articulación da planta orgánica.» Separando ambos os ámbitos, a Sentenza conclúe:

«Solo aquellos extremos de la LRBRL que pueden ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 de la CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieren a aspectos secundarios o no expresivos de su núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional que son mayoría en el seno de la LRBRL y que se incardinan desde el punto de vista competencial en el artículo 149.1.18 tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental.»

No FJ 2 da STC 11/1999 de 11 do febreiro, o Tribunal analiza o canon de constitucionalidade empregado polo Tribunal Superior de Xustiza de Asturias contido nos artigos 137 e 149.1.18 postos en relación directa cos artigos 65 e 66 da LRBRL. A relación do título competencial coa garantía da autonomía local podería suscitar a dúbida, a xuízo do Tribunal Constitucional, sobre se o rexeitamento do precepto cuestionado ten que ver coa vulneración da autonomía local, a transgresión da competencia básica do Estado ou ambos os puntos conxuntamente. A valoración apunta na mesma dirección que na sentenza anterior:

«Expresado de este modo indiferenciado las normas de contraste, conviene ante todo poner de manifiesto que **los imperativos constitucionales derivados del art. 137 CE, por un lado, y del art. 149.1.18 CE no son coextensos**. Para empezar, los destinatarios del artículo primero son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores, en

tanto el destinatario del segundo es cada legislador autonómico, en cuanto vinculado por la competencia normativa básica del legislador estatal acogido a dicho precepto.»

Xa o apuntou o Tribunal na decisiva Sentenza 214/89, cando no Fundamento Xurídico Primeiro responde aos argumentos formulados pola representación procesual da Xeneralidade. Invocando o precedente asentado na STC 32/1981, o Tribunal lembra que o número 18 do artigo 149.1 da Constitución non admite comparación co resto de apartados do mesmo artigo (non se pode asimilar ao resto de materias). Na parte final do razoamento o Tribunal conclúe:

«...el Tribunal Constitucional deja sentado que la “garantía constitucional” (de la autonomía local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencias.»

Máis adiante, cualifica o «régime local» como unha materia non evanescente que estivese disgregada en tal pluralidade de asuntos que requirise títulos competenciais diversificados. Pola contra, a autonomía local (o réxime local) presenta trazos diferenciados e propios que inclúen na garantía institucional os aspectos relativos a competencias. No Fundamento Xurídico 8.b, o Tribunal pon en relación o artigo 149.1.18 e os artigos 137 e 140:

«El Estado no se ha excedido de la competencia que, con cobertura en el artículo 149.1.18 de la Constitución, puesto en relación con los artículos 137 y 140 de la misma norma fundamental, le corresponde a fin de regular los requisitos que con carácter necesario, deben reunir los municipios.»

A relación entre os artigos 137 e 140 e o esgrimido como título competencial na materia réxime local revela a dificultade para fundamentalalo nas bases do réxime xurídico das administracións públicas. Con argumentos fundados, a representación procesual da Xeneralidade sostén que a LRBRL converte o poder constituído que legisla invocando o artigo 149.1.18 en poder constituínte, porque a garantía da autonomía local establecida no artigo 137 non se reserva a un legislador específico, é unha imposición e un límite para calquera legislador que regule a autonomía local, ben directamente ou ben en calquera materia onde municipios e provincias, como entidades locais constitucionalmente garantidas, deban exercer competencias. O desprazamento do artigo 137 á distribución de competencias establecida no artigo 149.1.18 incorre en inconstitucionalidade tendo en conta que reserva a garantía á lexislación básica.

En coherencia con esta crítica, a Xeneralidade sostén que réxime local é unha materia que, como todas as contidas no artigo 149, debe observar precisión na distribución de competencias:

«En la actual situación constitucional, régimen local no es, pues, un título colocado en el frontispicio de una ley, sino un criterio material de reparto de competencias que no puede disolverse en los distintos sectores materiales a los que afecta. Esta consideración del régimen local como materia viene refrendada por la jurisprudencia constitucional (STC de 6 de diciembre de 1983) por lo que resulta claro que se trata de una materia en el mismo sentido en que lo son todas las restantes del artículo 149.1 de la Constitución, cualquiera que pueda ser la incidencia de las demás sobre la misma.»

Con ton análogo cuestiona radicalmente a idea anticipada no Preámbulo da Lei e logo, como vimos, concretada no artigo 2.1. Os criterios e principios para a atribución de competencias, a xuízo, da Xeneralidade, supoñen traspasar a condición de poder constituído do legislador básico e sectorial do artigo 149.1.18 para continuar a regulación constituínte do

artigo 137. A *vis específica* xustificada na función constitucional da lei carece de fundamento xurídico, provocando confusión na verdadeira posición da lei sobre o réxime local.

Anticipando algúns dos temas controvertidos hoxe (relación entre a lexislación básica e estatutos de autonomía), a representación procesal da Xeneralidade denuncia o exceso constituínte dunha lei interposta:

«En primer lugar, el artículo es inconstitucional porque el legislador ordinario ha tratado de asumir el papel de legislador constituyente, convirtiendo a la Ley de Bases de Régimen Local es una especie de *lex interposita* situada entre la Constitución y los Estatutos de Autonomía con la finalidad de armonizar interpretándolas, las disposiciones de dichos textos legales concernientes a la distribución territorial de la disposición legislativa, lo cual resulta inexplicable que se haya vuelto a intentar tras la rotundidad con que se expresó la STC de 5 de agosto de 1983.

El precepto que se discute parte, asimismo, del error de confundir lo que es la garantía institucional de que gozan algunos Entes Locales con la legislación básica que se atribuye al Estado sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 de la Constitución).»

Autores como E. Aja e T. Font⁶ criticaron a asimilación que a xurisprudencia constitucional estableceu entre garantía institucional e bases. Na liña dos argumentos da Xeneralidade na STC 214/89 distinguiron entre a protección constitucional da autonomía local dos artigos 137, 140 e 141 e as bases do réxime xurídico das administracións públicas do artigo 149.1.18. As bases están relacionadas coa distribución de competencias, namentres que a constatación da inconstitucionalidade dunha lei estatal ou autonómica que non respecte a autonomía local nada ten que ver co binomio bases-desenvolvemento. A identificación entre bases e garantía institucional que fai o Tribunal resulta, ademais, prexudicial para a autonomía local porque empobrece o seu contido en canto que reduce as competencias das comunidades autónomas excluíndoas da función de garantir a autonomía local.

Analizar a evolución da xurisprudencia constitucional permite seguir os criterios adoptados polo Tribunal neste aspecto medular de considerar a autonomía local unha materia. Se na STC 159/2001 diferencia con claridade o núcleo da autonomía local e o remite aos artigos 137 e 140 e relega o accesorio ao título encomendado ao lexislador básico sobre o réxime xurídico das administracións públicas, na recente STC 240/2006 o Tribunal nega o postulado fundamental asumido na STC 214/89 referente á función constitucional da LRBRL e circunscribe os seus efectos aos dunha lei ordinaria. Deixa, pois, de ser parámetro de constitucionalidade para as leis estatais e manteno para as leis autonómicas, como xa recollera na STC 159/2001, naqueles aspectos enraizados de forma directa nos artigos 137, 140 e 141 da Constitución:

«Las anteriores consideraciones permiten concluir que el canon que este Tribunal deberá aplicar para resolver los conflictos en defensa de la autonomía local promovidos frente a las leyes estatales se ciñe a los preceptos constitucionales (arts. 137, 140 y 141 CE) que establecen ese “contenido mínimo” que protege la garantía institucional y que hemos considerado definitorios de “los elementos esenciales” o de “núcleo primario” del autogobierno de los entes locales territoriales. También el legislador básico estatal ha de respetar la garantía institucional de la autonomía local (STC 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2), puesto que los destinatarios del art. 137 CE “son todos los poderes públicos, y más concretamente todos los legisladores” (STC 11/1999, de 11 de febrero, FJ 2). Pero la legislación básica sobre régimen

local no se integra en el “bloque de la constitucionalidad” ni constituye canon de validez respecto de otras leyes estatales.»

A fragilidade, e consecuente vulnerabilidade xurídica da autonomía local, adquire con esta sentenza un ton preocupante. Tratamos de mostrar a escasa virtualidade da LRBRL no seu artigo 2.1, a debilidade do mandato ao lexislador sectorial no artigo 25.2 e a imposibilidade de controlar de maneira fiable a decisión do lexislador titular da materia cando, no canto de cumprir a regra de recoñecer competencias, opta por conceder audiencia ou recibir o informe emitido pola representación local. O que o Tribunal confirma na STC 240/2006 é a absoluta irrelevancia dunha lei que regule a autonomía local. Cando un asunto resulte litixioso abondará con constatar se o núcleo esencial, o mínimo da garantía institucional dos artigos 137 e 140, foi respectado pola lexislación sectorial, sexa estatal ou autonómica.

O Tribunal asume o escrito do Avogado do Estado declarando que a LRBRL, como lei ordinaria, non se pode erixir en parámetro de constitucionalidade doutra lei estatal. En realidade, estamos ante unha nova opción do lexislador compatible coa Constitución. A tese que fundamenta os argumentos da Avogacía do Estado reside no tópicos da autonomía local constitucionalmente protexida como un mínimo, máis alá do cal, aparece como un dereito de configuración legal que non admite control de constitucionalidade:

«A continuación el Abogado del Estado expone los argumentos para rebatir que las competencias a que se refiere el precepto legal objeto del presente conflicto formen parte del núcleo de la autonomía local garantizada constitucionalmente en materia de planeamiento urbanístico.

Para ello empieza afirmando que la configuración constitucional de la autonomía local ha sido objeto de diversas Sentencias de este Tribunal (SSTC 32/81; 214/1989, entre otras) en las que se reconoce el rango constitucional de la autonomía local (arts. 137,140,142 CE) pero se precisa que su configuración tiene carácter legal, ya sea mediante el desarrollo de la competencia normativa básica atribuida al Estado, ya sea por el ejercicio de la competencia normativa sectorial atribuida al mismo Estado o a las comunidades autónomas, sin que la jurisprudencia constitucional haya establecido una relación de jerarquía entre estas distintas normas que dan forma al principio de autonomía local. De lo anterior se deduce que la defensa de la autonomía local por sus entes titulares deberá realizarse mediante el control de legalidad, aunque excepcionalmente existirá un mínimo que tendrá carácter constitucional y que es el único que puede ser objeto de conflicto contemplado en el capítulo IV del título IV de la LOTC.»

Este punto de inflexión da xurisprudencia constitucional sobre a autonomía local coloca a reflexión nun nivel de abstracción teórica aínda maior pero tamén igualmente oportuna. Foi unha constante que o Tribunal considerase a LRBRL como canon de validez da lexislación sectorial; con esta sentenza, emporiso, apártase do precedente e senta uns fundamentos diferentes. A STC 214/1989 deixara claro na súa FJ. 1 a función constitucional da lei; agora négase e condiciónase a súa observación pola lexislación autonómica só se os seus artigos reflicten os principios establecidos nos artigos 137 e 140 da Constitución. Esta «deslegalización» e simultánea «constitucionalización» da lei no tema das competencias implica que a autonomía local non pasa o perímetro dun principio constitucional, coas importantes consecuencias que isto supón na interpretación realizada polo Tribunal.

Antes de abordar o apaixonante e polémico debate arredor das peculiaridades da Constitución como norma xurídica e da singularidade da súa interpretación, deixemos constancia da inseguridade e indeterminación que a STC 240/2006 suscita. Na medida en que

non só se aparta, matizando, da xurisprudencia anterior, senón que rexeita abertamente os seus fundamentos sen, ao meu modesto xuízo, unha argumentación convincente, a inseguridade xurídica aumenta. Cumpriría reparar nos efectos negativos que o abandono, insuficientemente motivado, do precedente provoca. Trataréi agora de explicar a incidencia da interpretación da autonomía local como un principio constitucional.

L. Prieto Sanchis escribiu sobre a natureza específica da interpretación constitucional ao axuizar principios nos que, a diferenza das regras, dominan as zonas de penumbra sobre as de certeza:

«... una de las características del juez ordinario es lo que pudiera llamarse “unidad de solución justa”, esto es, la exigencia institucional de que, en presencia de un caso concreto, solo cabe una interpretación correcta, mientras que, en cambio, la misión de la justicia constitucional no es tanto la de precisar la “mejor” o la “única” respuesta posible, sino más bien la de indicar qué interpretación resulta intolerable. En otras palabras, el intérprete constitucional ha de asumir que se halla en presencia de un sujeto “libre”, el legislador, y por tanto, que su tarea ha de ser más bien delimitar el campo dentro del cual la “interpretación política” resulta admisible o no arbitraria.

... el intérprete constitucional no busca en realidad una solución al caso, sino la delimitación de un campo de licitud dentro del cual otros operadores jurídicos adoptarán la solución con arreglo a criterios políticos (legislador) o jurídicos (juez); por eso, su modo de argumentar no puede ajustarse a los cánones de la subsunción, sino a los de la razonabilidad...»⁷

Conforme se vai lendo este parágrafo acode a doutrina da garantía institucional, a súa limitada eficacia circunscrita ao caso extremo e á supresión dun mínimo facilmente apreciable polo exceso da medida. Foi así na eliminación das deputacións ou no tema dos controis de oportunidade, pero resulta estéril para valorar a distancia entre o dereito a intervenir no círculo dos intereses locais e o recoñecemento de competencias. Esta distancia, malia a diferenza cualitativa que media entre ambos os puntos, pertencería a un xuízo de razoabilidade que o Tribunal ten vedado e que corresponde á lexítima opción política do lexislador sectorial. Sería a configuración legal expresada na STC 170(1989, do 19 de outubro:

«... más allá de ese límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas...»

Identificado o mínimo segundo o xuízo que en cada caso faga o Tribunal, xenericamente identificado co dereito das entidades locais a intervenir no círculo dos seus intereses, non parece esaxerado concluír que a autonomía local está afectada no seu funcionamento normal de «desconstitucionalización» e só goza de protección constitucional nas situacións límite, cando a institución puider desaparecer.

Esta é a conclusión inevitable se se parte da premisa de que nos atopamos ante unha materia como a agricultura ou a sanidade sobre a que o Goberno, cando legisla, debe dispoñer de marxe para deixar a marca das súas conviccións políticas. Este postulado pódese negar non só por razóns extraxurídicas, senón lendo a Constitución e comprobando que non aparece lexislador do Goberno nin/ou da Administración local. Unha vez constatado este punto e desbotada a idea de considerar a autonomía local *res nullius*, asumible polas comunidades autónomas como competencia exclusiva segundo o artigo 149.3, non resulta desatinado propoñer unha lei do Goberno e a Administración local cuxo contido coincida co dun Estatuto de autonomía. Desde logo o mellor sería a reforma da Constitución, pero se non fose esta a

solución, cabería, sen risco de inconstitucionalidade, propoñer unha lei de cortes que previse un núcleo de competencias (materias e potestades); potestade de autoorganización como regra e heterorregulación só xustificada para evitar a vantaxe conxuntural da maioría ou o veto bloqueante da minoría.

A razón pola que unha ordenanza innova o ordenamento xurídico e non reduce o seu alcance ao de executar o mandato dunha lei que habilite o seu sentido, radica na natureza democrática do Goberno local, como máis arriba se dicía, porque segundo o artigo 1 da Constitución, os valores superiores son o pluralismo político e o principio democrático. Os gobernos locais constitúen unha expresión destes valores superiores, por iso é polo que cando a autonomía local aparece diminuída se resente a democracia. Atendendo a estas ideas, a autonomía local non se pode fiar, como unha sorte de concesión graciable, á vontade descentralizadora maior ou menor dos lexisladores sectoriais. O mínimo que fai recoñecible a institución, o núcleo esencial alén do cal a autonomía perde os seus perfís, esixe unha determinación xurídica máis precisa que a dun principio constitucional.

Nin lidos os artigos 137 e 140 da Constitución como o límite negativo da garantía institucional, nin o positivo dun «mandato de optimización» remedian a debilidade xurídica e política da autonomía local. Os puntos menos consistentes de ambas as concepcións fóronse revelando ao longo deste traballo, pero convén volver sinalalos, agora cunha perspectiva máis completa: o mínimo da autonomía local fixouse primeiro na xurisprudencia constitucional, e logo no artigo 2.1 da LRBRL, no dereito dos entes locais a intervir no círculo dos seus intereses, un dereito degradado á esixencia dun simple trámite de audiencia ou emisión de informe, e que de poder recorrerse ante o Tribunal Constitucional, a teor da xurisprudencia, probablemente, a sentenza tería entendido respectada a autonomía. O motivo é fácil de enunciar e tamén se aludiu: se previamente non se fixa a titularidade de competencias locais, será imposible impugnar unha lei estatal ou autonómica cando non as reconece, e se o recurso se iniciase, o casuismo da xurisprudencia constitucional, propiciado pola indeterminación de criterios como a natureza da materia e a dificultade ou inconveniencia para asignar competencias diferenciadas (artigo 62 da LRBRL), o Tribunal virtualmente acolleríase á marxe de apreciación política do lexislador sectorial que, tendo preservado o mínimo coa participación da representación local, dispón de xuízo estimativo infiscalizable xuridicamente para determinar, por exemplo, o ámbito supralocal da materia. Poucos motivos restan para propoñer a optimización que, cabalmente, coincide coa decisión unilateral do lexislador sectorial e fóra do control do Tribunal.

Como advertiu L. Díez Picazo⁸, entre a Constitución e o xuíz debe intercalarse o lexislador para evitar unha abusiva creación xudicial do Dereito. A Constitución é unha norma xurídica peculiar porque, co mesmo marco xurídico, debe posibilitar que opcións políticas diferentes leven a cabo os seus programas e promulguen leis distintas sen tacha de constitucionalidade; o lexislador non executa a Constitución, tómaa como marco ou límite, pero conta con espazo abondo para deixar o seu sinal político. No entanto, o maior ou menor detalle da regulación constitucional e o conseguinte maior ou menor percorrido do lexislador responde ao obxecto de que se trate. Non é o mesmo a ordenación e xestión dos servizos públicos, sanidade e educación, por exemplo, que o deseño institucional dos poderes do Estado ou das relacións entre diferentes niveis de Goberno; ambos os puntos, separación de poderes e fragmentación do poder, constitúen as pedras angulares da democracia.

Estas regras do xogo non poden variar dependendo das presións forzadas pola conxuntura ou segundo as necesidades inmediatas dos poderes constituídos, nin a indefinición da súa regulación xurídica autoriza a un lexislador ordinario a ocupar o lugar do poder constituínte.

Cando se defende a tese de excluír a autonomía local do repertorio de materias enumerado no artigo 149.1 da Constitución, cando negamos que se asimile á sanidade ou á educación, salientamos que as regras do xogo non ofrezan a indefinición que lle permita a un lexislador ordinario (a un poder constituído) case plena liberdade para definila como un dereito de configuración legal. Baste pensar nos dereitos dun concelleiro en minoría que estivesen en función da lexislación autonómica, ou na ordenación e xestión dos servizos persoais dependendo de que a comunidade autónoma decidise crear un instituto ou atribuír competencias aos gobernos locais. Como expresase o TC na STC 214/89

«...las Comunidades Locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho...»

Cando antes se analizaba a relación entre os principios de subsidiariedade e diferenciación, a conclusión á que se chegaba é que o punto do que debe partir a comunidade autónoma para exercer a diferenciación en función das características dos seus municipios presupón un nivel de competencias común a todos os municipios españois, calquera que sexa a comunidade autónoma onde se sitúen. O mínimo que se toma como referencia para que o Tribunal Constitucional considere baleirada de contido a autonomía local non pode quedar indeterminado nin formulado como un principio senón establecido con todo o detalle e o pormenor posible por un lexislador específico do Goberno e a Administración local. Parece lóxico que a Constitución debese dicir máis que a concisa declaración do artigo 137 e dos artigos 140 e 141, polo menos encomendar a unha lei de cortes as competencias e a autoorganización, e a lei desenvolver o mandato para que o Tribunal encuentre fundamentos xurídicos máis próximos ás regras que aos principios.

5. ANALOXÍA CONCEPTUAL ENTRE AS BASES E A NATUREZA SUPRALOCAL DUNHA MATERIA

Na parte final deste traballo voume centrar nas analoxías que presenta a autonomía local coa autonomía das comunidades para salientar que ambas as dúas autonomías presentan a mesma natureza política. A distinción que fixo o Tribunal na primeira xurisprudencia entre a autonomía política das comunidades e a administrativa dos entes locais e que, por certo, as comunidades trouxeron a conto cando impugnaron normativa estatal (tanto Galicia coma Cataluña na STC 214/89) carece de sentido hoxe. Contrapoñer a lei autonómica á ordenanza local supón un anacronismo agravante para un Goberno de orixe democrática. Expresións como «interpretación debilitada da reserva de lei ou relaxación ou modulación do principio de legalidade» mostran a escasa consistencia dogmática do ordenamento xurídico local e obrigan a redefinir, en clave interordinamental, que a relación entre lei e ordenanza non se move no concepto de límite, nin sequera no de marco, senón na máis precisa e rigorosa de delimitación de competencias.

Aínda que a comparación en ciencias sociais require homoxeneidade entre os termos que se someten a parangón e as comunidades autónomas e os gobernos locais presentan diferenzas importantes, aínda que sexan cuantitativas polo escaso número das primeiras e a elevada cantidade dos segundos, o certo é que conceptualmente pode trazarse similitude no tema

máis controvertido e importante para valorar a profundidade do autogoberno de ambas. Refírome á regulación das bases e á definición do supralocal.

Advertirei de entrada a diferenza. As comunidades autónomas teñen constitucionalizadadas as súas competencias e, en virtude do principio dispositivo, asumen as que estiman convenientes nos estatutos; as entidades locais non dispoñen desta garantía fundamental. S. Muñoz machado e J. García Roca equipararon a definición do básico e a delimitación das materias de ámbito supralocal; J. Jiménez Campo⁹, pola contra, cuestiona a equiparación alegando que, por imprecisa que sexa a enumeración de materias, proporciona unha referencia xurídica ausente na autonomía local.

Máis problemática aparece outra obxección exposta por A. Galán¹⁰: mentres que a distribución de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas responde a un imperativo constitucional, as competencias locais carecen de análoga protección xurídica; claramente constitúen a concesión graciable do lexislador sectorial. Aínda que as competencias locais politicamente sexan defendibles e positivas, xuridicamente, non se lles pode esixir aos lexisladores ordinarios que disciplinen as materias nas que os gobernos locais deberían ver garantida a súa autonomía. Este argumento, como o anterior, non se pode subestimar, pero non se entendería a reforma dos estatutos de autonomía se a extensión das bases en lexislación do Estado non deixase reducida a autonomía das comunidades a complementar ou executar sen que quede espazo para unha política diferenciada. Hai outro punto igualmente discutible: as competencias non son estatais ou autonómicas, tamén hai competencias locais. Que non estean sinaladas na Constitución non significa que a autonomía do artigo 137 non as esixa. Xa que logo, as competencias locais non son competencias autonómicas transferidas ou delegadas; son competencias orixinarias, constitucionalmente atribuídas, que o lexislador sectorial debe delimitar. Igual que as competencias de desenvolvemento das bases sinaladas na lexislación estatal.

A efectividade das competencias autonómicas depende, no caso das exclusivas recollidas no artigo 148, das modulacións ou incluso desprazamentos aos que o Estado as someta coa invocación de títulos transversais como ordenación xeral da economía, a planificación da economía ou as condicións de igualdade de todos os cidadáns. Máis problemático aínda resulta o exercicio de competencias concorrentes nas que o Estado legisla ou regula sobre as bases e as comunidades autónomas asumen o desenvolvemento. Neste caso as semellanzas co concepto de garantía institucional son evidentes. R. Jiménez Asensio escribiu a propósito das bases:

«...es al lexislador estatal a quien compete determinar el grado de espacio que deja a la intervención del lexislador autonómico, que será mayor o menor según los casos, no pudiendo el Tribunal Constitucional hacer otra cosa que rechazar esa lexislación básica por exceso (por contemplar elementos no básicos), puesto que no parece lógico que pueda existir a priori un control por defecto.»¹¹

A coincidencia coa observación de Santamaría Pastor na valoración da autonomía local como principio é clara:

«No hay que poseer gran experiencia procesal para saber que es mucho más fácil impugnar una norma por los excesos que comete o por los derechos de que priva que por sus lagunas o derechos que deja de atribuir.»¹²

En ambos os casos o lexislador sectorial dispón dunha amplitude considerable que condiciona de forma sensible o ámbito reservado ao outro nivel do goberno. Se o Tribunal, ao axui-

zar a constitucionalidade dunha lei sectorial estatal ou autonómica, non pode substituír o lexislador, senón limitar a sentenza a declarar o contrario á Constitución, os seus fundamentos non poden transcender a argumentación xurídica centrada, non obstante, na indeterminación e indefinición das bases ou da garantía institucional. Pode dicir algo no caso de exceso, pero excederíase na súa condición de lexislador negativo se entrase a valorar o defecto. Esta liberdade en mans do lexislador xustifícase pola lexítima opción política da forza maioritaria gobernante. Tendo declarado o Tribunal que as comunidades autónomas legislasen, aínda en ausencia de lexislación básica, dando carta de natureza á concepción material das bases, fai no entanto, desde as súas primeiras sentenzas, unha excepción importante:

«... no puede aceptarse la tesis de que... las Comunidades Autónomas puedan legislar respetando simplemente los principios que inmediatamente se derivan de la Constitución, pues supondría que el legislador de la Comunidad Autónoma hiciera suya la competencia que solo corresponde al legislador del Estado para establecer las bases a que debe ajustarse la regulación de una determinada materia, que no son las que respecto de la misma fija, en un plano de mayor o menor abstracción y generalidad, la propia Constitución, sino la que dentro de los amplios límites que esos principios marcan, considere más adecuado, según su propio juicio, el legislador competente, que es, sin duda, el legislador estatal.» (STC 28 de xullo do 1981, 8 de febreiro e 27 de xullo do 1982 e 7 de abril do 1983).

Asumindo os argumentos desta xurisprudencia, J. Jiménez Campo vincula a imposible predeterminación xurídica das bases co recoñecemento do insuprimible espazo de autodeterminación política nuns termos virtualmente idénticos aos empregados para preservar, segundo a garantía institucional, a autonomía local:

«Dónde se sitúe, en cada caso, tal límite es, con mucha frecuencia, algo de determinación difícil y sobre lo que, desde luego no cabe decir aquí nada. Importa subrayar, sencillamente, que el ejercicio expreso por el Estado de su competencia entraña una inicial libertad de opción que sólo se ha de detener ante la preservación —en virtud del principio constitucional de autonomía— de lo que se estime contenido mínimo para el desarrollo autonómico».¹³

A renuncia a fixar criterios xurídicos para sinalarlles límites ás bases malia a dificultade do empeño, foi a preocupación doutro prestixioso constitucionalista que, a diferenza de Jiménez Campo, pensa que non se pode invocar sempre a política para non atender á seguridade ofrecida polo efecto de racionalización, estabilidade e limitación do poder que corresponde a unha Constitución. Creo non desfigurar as ideas de C. Viver Pi-Sunyer atribuíndolle a tese de non considerar a repartición de competencias entre niveis de goberno como unha materia calquera suxeita a evolución e, xa que logo, encomendada aos poderes constituídos para a súa adaptación segundo as circunstancias aconsellen. De aí que avogue pola primacía do Dereito e se resista, de entrada, a sobredimensionar os límites xurídicos nun tema que K. Hesse caracteriza como «elementos firmes» da Constitución. O poder constituínte debe ampliar a súa influencia e subtraer aos lexisladores ordinarios a revisión conxuntural das regras do xogo porque, de non proceder así, os poderes constituídos cruzan o limiar e se erixen en constituíntes.

C. Viver non cae no voluntarismo de aspirar á plena predeterminación en regras precisas da distribución de competencias; é consciente da complexidade de separar materias inevitablemente interdependentes ou de evitar externalidades positivas ou negativas no exercicio dunhas competencias sobre outras. Mais, con bo criterio, e a pesar de rexeitar a subsunción como o ideal da argumentación e aplicación do Dereito, tenta atopar ou formular paráme-

tros xurídicos que eviten o casuísmo e fomenten a xeneralidade, a previsibilidade e a seguridade xurídica, unha aspiración imposible de lograr se, en lugar de regular materias de forma obxectiva, predomina o criterio teleolóxico e acaba sendo o fin perseguido a razón para sinalar a titularidade da competencia. A crucial distinción entre titularidade e exercicio da competencia, a advertencia de non privar da titularidade por un exceso no exercicio, a negativa a clausurar a tensión entre titularidade e exercicio co fácil recurso á cooperación... conceptos xurídicos consistentes cuxa potencialidade debe experimentarse antes de xustificar a discrecionalidade do lexislador ordinario para alterar as regras do xogo:

«...afirmar que la solución de los problemas de distribución de competencias, al ser esencialmente políticos, deben solventarse con criterios políticos y residenciarse en sede política, aparte de aceptar como un a priori ineludible lo que no lo es, supone el reconocimiento puro y simple de la claudicación del Derecho como elemento para regular la cuestión de la distribución territorial del poder estatal. Ante la supuesta impotencia del Derecho, esta cuestión se deja en manos del nudo poder político».¹⁴

Este xuízo severo sobre a apresurada claudicación do Dereito atopa máis sentido aínda cando se trata dunha normativa tan relevante como a que regula a distribución de competencias entre niveis de goberno. C. Viver xustifica a necesidade dunha «constitución de detalle»¹⁵:

«...en los preceptos que tienen como un objeto la distribución de las competencias entre entes territoriales, en la medida que esta función se ha de realizar desde una posición suprapartes, es necesario evitar al máximo que esta regulación quede a la libre disposición de alguno de los entes implicados en el reparto competencial. Los preceptos que regulen las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas no pueden “delegar” esta regulación a disposición de ninguno de estos dos entes. Por eso estos preceptos pueden e, incluso, han de ser más detallados y, si se quiere, más reglamentistas.

...la tarea de repartir competencias actualmente tiene un contenido y una complejidad técnica que no admite con facilidad la regulación mediante principios generales y abiertos. En suma, tanto por su objeto como por su finalidad se trata de preceptos que requieren una notable precisión técnica y un importante grado de detalle¹⁶.»

A expresión máis clara da «constitución de detalle» na distribución de competencias e a que máis polémica levantou no proceso de reforma estatutaria foi a desagregación de materias en submaterias co fin de neutralizar a *vis expansiva* dos títulos horizontais (ordenación xeral da economía ou condicións de igualdade dos cidadáns) e a amplitude e desmesura do concepto de bases. Debido á indefinición das materias sobre as que se deseña a repartición de competencias, sexa como delimitación material (comercio, institucións financeiras...), sexa pola indeterminación e virtual extensión do básico, o Estatuto de Cataluña optou por regular materias de menor alcance, pero máis precisas, por submaterias (no canto de comercio, deberíase falar de horarios comerciais, regulación de modalidades de vendas, requisitos para ser comerciante, requisitos e réxime de instalación de establecementos comerciais...).

Desagregando as materias xenéricas en submaterias, a distribución competencial vólvese máis segura e garante para as competencias autonómicas, consolidando as características propias dunha competencia: exclusividade e especificidade. Esta definición obxectiva das materias ofrece entidade suficiente para que a interpretación constitucional evite os criterios finalistas. A obxectividade permite a repartición de funcións taxadas porque o poder constituínte xa tivo en conta os fins que había que conseguir cando procedeu á delimitación material.

A semellanza entre as dificultades para acoutar o alcance do supralocal e o básico levan á liberdade e discrecionalidade unilateral do lexislador sectorial e á consecuente vulnerabilidade de comunidades autónomas e entidades locais. Cualificado este espazo a disposición do lexislador ordinario como lexítima prerrogativa de estimación política, C. Viver non dubida en empregar o termo «desconstitucionalización» para mostrar a desprotección e debilidade dunha autonomía formalmente política pero, en realidade, reducida a executar o mandato dun poder superior. En 1994, ao realizar o autor un balance do funcionamento real das comunidades autónomas, emprega outro termo xuridicamente relacionado co de desconstitucionalización: a autonomía política teríase «desconstitucionalización»¹⁷. A actuación estatal descendería ao detalle ata tal punto que as políticas autonómicas non pasarían de residuais e complementarias. Admitindo a cualitativa diferenza entre a protección constitucional da autonomía de comunidades e entes locais, o certo é que os artigos 148 e 149 non ofrecen unha garantía tan concluínte como para impedir que, tanto as competencias exclusivas do 148 como as compartidas do 149, poidan dar cobertura a políticas propias, tendo en conta que o Estado as condiciona esgrimindo os títulos horizontais ou definindo extensivamente as bases.

A protección da autonomía practicamente desaparece. C. Viver descarta que o «non baleiramento» da autonomía ou que a competencia poida recoñecerse, constitúan garantías adecuadas. Máis arriba estableceuse a coincidencia coa natureza da garantía institucional cando aqueles que sosteñen a dimensión política das bases limitan a inconstitucionalidade precisamente ao caso extremo do non baleiramento.

Unha vez constatadas estas carencias da autonomía política e o risco de administrativización, o autor propón elevar o rango do lexislador autonómico e colocar o Estatuto como a obrigada referencia do lexislador sectorial. Máis alá da valoración que se faga desta proposta, a preocupación e a inquietude que provoca a hexemonía do lexislador ordinario para alterar a distribución de competencias debe dirixirse a mellorar e precisar o marco normativo. Só se as materias están ben definidas, a titularidade asignada, o exercicio flexibilizado, será útil a reforma do Senado. Pola contra, a intervención das comunidades autónomas na segunda cámara non pasará dun substituto espurio de competencias propias, e a cooperación, coma no caso dos gobernos locais, non observará as pautas e regras dunha relación voluntaria senón dunha participación accesoria, porque a decisión final sempre corresponderá ao nivel superior de goberno.

6. CONCLUSIÓNS

1-A autonomía local non pode quedar reducida a un principio constitucional. Os principios limitan pero non delimitan e, xa que logo, coa soa garantía da protección constitucional como unha directiva dirixida aos lexisladores ordinarios, a autonomía local corre o risco de «desconstitucionalización», tendo en conta que o lexislador sectorial dispón dunha ampla marxe de manobra, lexitimada politicamente, para determinar o alcance das competencias e a potestade de autoorganización locais.

2-Tampouco se pode rebaixar a relevancia xurídica e política da autonomía local como unha materia ou sector sobre a cal o Estado e as comunidades autónomas reparten competencias. En relación coa conclusión anterior, as regras do xogo polas que se dispersa en poder político entre varios niveis de goberno non admiten equiparación coa regulación de servizos públicos como sanidade ou educación, onde resulta lexítimo que a forza política gobernante deixe a súa marca.

Se tivese que explicarse a esencia da democracia, diríamos que consiste na loita contra a concentración do poder, un obxectivo que se consegue dividíndoo (separación de poderes) ou fragmentándoo horizontalmente en niveis de goberno democraticamente lexitimados. O deseño institucional para harmonizar o exercicio dos poderes non pode quedar ao arbitrio dun destes poderes, a risco non só de frustrar a eficiente asignación de recursos e a adecuada prestación de servizos senón, fundamentalmente, polo empobrecemento e diminución da democracia que provoca. Xurídica e constitucionalmente as regras do xogo correspóndelle fixalas ao poder constituínte cun nivel de detalle que se aparte da necesaria apertura doutras regulacións.

3-Da anterior conclusión infírese que a autonomía local non se circunscribe nin a un principio constitucional, nin a unha materia ou sector e que, daquela, non procede configurala como un mínimo indeterminado, máis alá do cal se ofrece ao lexislador como un dereito de configuración legal. A ninguén se lle escapa que a configuración legal propicia que un lexislador ordinario cruce o limiar do poder constituído para erixirse en poder constituínte, sen que o Tribunal Constitucional teña claros argumentos xurídicos para impedilo.

4-O Dereito non proporciona solucións definitivas pero os seus límites deben aceptarse unha vez valoradas as súas posibilidades. Ou ben a Constitución prevé unha lei con rixidez xurídica onde se regule a autonomía local especificando o seu contido, ou ben se acepta que, ante a indefinición constitucional, correspóndelle a unha lei de cortes fixar as competencias locais e garantir a primacía da potestade de autoorganización de municipios e provincias, exceptuándose unicamente a regulación dos órganos obrigatorios. Deste xeito quedarían diferenciados o lexislador do goberno e a Administración local e o lexislador estatal ou autonómico que, ao regular materias, terían que respectar as potestades locais.

5-Cobraría así relevancia o ordenamento xurídico local e gañaría carta de natureza a substancialidade da ordenanza para regular materias que lle permitan o impulso de políticas diferenciadas. De asumirse estas premisas, o lexislador sectorial debería limitar a regulación dunha materia ao ámbito supralocal, sen que a remisión á ordenanza puidese entenderse como unha habilitación ou autorización para executar as previsións legais.

Ao principio deste traballo aludía ao pensamento de C. Magris para ponderar, segundo o seu consello, utopía e desencanto; coído que procede, tras as conclusións, reproducir un par de textos do autor italiano. En ambos recomenda a permanencia dos ideais, sobre todo se foron desposuídos do ton providencialista que tantas desgrazas causaron á humanidade. A constatación de que é un ideal nocivo o siloxismo que asegura a perfecta subsunción do caso concreto na norma e que a predeterminación legal de calquera continxencia constitúe un voluntarismo prexudicial, non debe frear a aspiración de limitar xuridicamente o exercicio do poder:

«...tendría que proporcionar máis paciencia y tesón para perseguirlos (los ideales) y por lo tanto mayores probabilidades de realizarlos, en esa medida relativa, imperfecta y perfectible que es la medida humana.

...necesitan utopía unida al desencanto. El destino de cada hombre, y de la misma Historia, se parece al de Moisés, que no alcanzó la Tierra Prometida, pero no dejó de caminar en dirección a ella. Utopía significa no rendirse a las cosas tal como son y luchar por las cosas tal como debieran ser.»

Notas

- ¹ «Miserias y grandeza de la política».
- ² MAGRIS, C. 2001. *Utopía y desencanto*. Anagrama.
- ³ PAREJO, L. 1998. *La potestad normativa local*. Deputación de Barcelona-Marcial Pons.
- ⁴ VILALTA, M. 2007. *El Consejo de Gobiernos Locales*. Madrid: Iustel.
- ⁵ GARCÍA MORILLO, J. 1998. *La configuración constitucional de la autonomía local*. Deputación de Barcelona-Marcial Pons.
- ⁶ AJA, E. 1992. *Configuración constitucional de la autonomía local. Informe sobre el Gobierno Local. Ministerio para las Administraciones Públicas*. Madrid: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- FONT, T. 2003. *Anuario de Gobierno Local 2003*. Fundación Democracia y Gobierno Local - Institut de Dret Public
- ⁷ PRIETO SANCHÍS, L. 1991. «Notas sobre la interpretación constitucional», en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n.º 9, 1991. Este autor remite al artículo de A. Carrasco «El “juicio de razonabilidad” en la justicia constitucional», publicado en la *Revista Española de Derecho Constitucional* (n.º 11, 1984). En la pág. 83 y comentando la STC 32/81, escribe: «El argumento empieza estableciendo la evidencia de un valor constitucional. Se nos advierte ya que la CE no contiene más determinación que esta, pero dicha fijación del valor constitucional puede ser reconocida en su núcleo esencial a partir del cual la referencia al legislador ordinario va a poder ser juzgada en términos de indubitable criterio jurídico y no político. Ya advertíamos en el capítulo segundo que lo razonable es el límite de lo justiciable. Desde lo razonable hasta lo óptimo hay un amplio margen de actuación donde la actividad del Poder Público no es justiciable. En esta sentencia el concepto de contenido esencial, como también advertíamos en aquel capítulo, por su identificación con lo razonable, se traslada desde la zona de los derechos fundamentales a los artículos 137 y siguientes de la CE.»
- ⁸ DÍEZ PICAZO, L. 1985. «Constitución, Ley y Juez», en *Revista Española de Derecho Constitucional* (n.º 15, 1985).
- ⁹ MUÑOZ MACHADO, S. 2006. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General II*. Madrid: Iustel.
- GARCÍA ROCA, J. «Sobre la posibilidad de configurar una acción para la defensa de la autonomía local por sus propios titulares ante el Tribunal Constitucional: ¿es posible un conflicto local e indirecto contra leyes». Defensa de la autonomía local; JAVIER JIMÉNEZ CAMPO. «Notas sobre la protección de la autonomía local frente al legislador», en *Revista Española de Derecho Constitucional*.
- ¹⁰ *La descentralizació de competències da Generalitat als ens locals de Catalunya*. Vol. I
- ¹¹ JIMÉNEZ ASENSIO, R. 2001. *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*. Madrid: Institut d'Estudis Autònoms – Marcial Pons – Instituto Vasco de Administración Pública.
- ¹² SANTAMARÍA PASTOR, J. A. «Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones Catalanas», en *Revista Española de Derecho Constitucional*. N.º 6.
- ¹³ JIMÉNEZ CAMPO, J. «¿Qué es lo básico?», en *Revista Española de Derecho Constitucional*. N.º 27.
- ¹⁴ VIVER I PI-SUNYER, C. «Soberanía, autonomía, interés general... y el retorno del jurista persa», en *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 25.
- ¹⁵ Sobre a controversia entre as cláusulas específicas e os principios abstractos, FERRERES COMELLA, V. 2007. *Justicia constitucional y democracia*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ¹⁶ «En defensa dels Estatuts d'Autonomia coma a normes juridiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridico-constitucional», en *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*. (n.º 1, 2005).
- ¹⁷ VIVER I PI-SUNYER, C. 1994. *Las autonomías políticas*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Summary

CARLOS BLANCO [13-25]

Reform of the public administration and the reform of the state in Latin America

The 1990s and the 2000s once again saw proposals made regarding the reform of the public administration in Latin America. Nevertheless, when one considers the planned reform of the bureaucracy in the abstract, stripped of its specific historicity, one falls into a technological vision of the required transformation. Contemporary approaches highlight the relation between the public administration and the type of state in question, as well as stressing the importance of specific historical conditions; in this way the context within which public administration's have operated with lesser or greater efficiency can be recovered. When the proposed reforms do not reflect this historicity and only view administrative faults as methodological or technological deficits, they become incapable of assuming the problems that they aspire to resolve. The political economy of the reform is an essential guide in order to tackle this.

Keywords: Latin America, administrative reform, reform of the State

-&-

JOSEFA CANTERO MARTÍNEZ [27-40]

The basic statute of public employment: Balance and perspectives

-&-

CARLOS GALINDO MEÑO [41-58]

Salaries

-&-

VITAL LOBO GARCÍA [59-64]

Public employment and reform and modernisation policy since the transition to democracy

-&-

JOAN PRATS I CATALÁ [65-94]

Civil service of democratic governance

The aim here is to research certain ideas-forces concerning how we can advance in terms of democratic governability through the institutional strengthening of the public function. In order to do so, the first step consists of investigating what problems of governability can be resolved through the institutionalised public function which in the west is becoming increasingly known as the «Merit System». Today the Merit System in its traditional form as a public bureaucratic function finds itself the subject of serious and partly justified doctrinal and political criticism. Nonetheless, if we do not know precisely what social problems the bureaucratic merit system resolved, we run the risk of introducing reforms which are intentionally modernising but which end up effectively deteriorating our governability and institutional fabric. The priority is therefore to study the fundamentals, the public and judicial assets embodied by the merit system. Once this task has been undertaken, we can then take stock of the challenges currently faced by the traditional public bureaucratic function and the responses and solutions which have been put forward by the new international movement for administrative modernisation which began as a result of the crisis which has been seen in all advanced democracies from the mid-1970s onwards.

Keywords: Public function, governability, bureaucracy, meritocracy, administrative modernisation

-&-

MANUEL VILLORIA MENDIETA [95-116]

Culture and ethics in public service: The rights and duties of a good administration

A good Administration should be one that, among other things, democratises the Administration and is receptive and responsible, and which acts as a catalyst to the civic energy of society. It should also be an Administration that concerns itself with ensuring impartiality in its management, efficacy and efficiency, although as instruments which seek to improve the quality of democracy, and not as ends in themselves. A quality democracy is one which actively seeks to make the values and principles in which the system is founded real, in essence, to fully ensure human rights and the sovereignty of the people. In order to do so, a good Administration should be conscious that there is an ethical purpose –to make the principles of public ethic more real - essentially, democratic procedures and human rights - and an ethic of resources that seeks to ensure that these principles are efficiently translated into the social political reality of our times.

Keywords: Good government, good administration, governance, inter-governability, holistic government

-&-

MANUEL ZAFRA VÍCTOR [117-139]

Local autonomy: A pillar in the organisation of the State of the Autonomies

This paper will argue that local autonomy is inadequately equipped in areas or sectors for which the state or region is responsible according to the foundation-development dichotomy. I will focus on the analysis of constitutional jurisprudence in order to show the inherent contradiction of sentences which firstly relate, and then distinguish, organising into a hierarchical structure, Articles 137, 140 and 141 of the Constitution with Article 149.1.18 - in other words the Articles which deal with constitutional guarantee of local autonomy and the Article which cover the distribution of functions and responsibilities in local government. The final part is dedicated to setting out the parallels, despite the obvious differences, between regional autonomy and local government, taking concepts of foundation and the supralocal nature of areas of responsibility as points of reference.

Keywords: Spanish constitution, the State of Autonomous Regions, distribution of responsibilities, local government

-&--

Normas de publicación

1. As propostas de colaboración coa revista *Administración & Cidadanía* remitiranse como arquivo adxunto a unha mensaxe de correo electrónico ao seguinte enderezo:

AC.egap@xunta.es

Ademais, o/a autor/a ou autores/as enviarán o orixinal nun disco compacto en soporte informático Microsoft Word, así como dúas copias impresas asinadas ao seguinte enderezo:

**Secretaría da revista *Administración & Cidadanía*
Escola Galega de Administración Pública
Rúa de Madrid, 2-4
E-15707 Santiago de Compostela**

2. O disco compacto remitido por correo postal debe conter un único arquivo ou documento co texto da proposta de colaboración.

3. Non serán aceptadas propostas de colaboración enviadas por fax ou correo postal sen estaren acompañadas do correspondente soporte electrónico.

4. Os traballos enviados deben cumprir as seguintes condicións:

- a. seren inéditos e non estaren incluídos en procesos de avaliación doutras publicacións;
- b. estaren redactados en galego, español, inglés, francés, portugués ou italiano;
- c. posúiren unha extensión mínima de 30 000 caracteres e máxima de 45 000 no caso dos artigos (incluídas notas e referencias bibliográficas), e entre 3000 e 10 000 caracteres no caso das recensións.

5. Os traballos que se propoñen para a súa publicación como artigos deben incluír, por esta orde:

- a. un título coa súa correspondente tradución para inglés de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo;
- b. nome, apelidos e afiliación institucional do/a autor/ ou autores/as;
- c. un resumo (dun máximo de 150 palabras) no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución para inglés de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo;
- d. unha relación de cinco palabras clave que identifiquen as materias sobre as que versa o texto principal, e a súa tradución para inglés de non ser esta a lingua empregada na súa redacción;
- e. o corpo principal do texto;
- f. a bibliografía;
- g. as táboas, os diagramas e os cadros (máximo 7 en total).

6. Os traballos deben ser coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo, e respectarán ademais os seguintes requisitos formais:

- a. As notas figurarán a rodapé.
- b. As citas no texto indicarán autoría, ano de publicación, e, no seu caso, páxina(s) entre paréntese. Por exemplo, (Peters, 2002: 123).

No caso de seren citadas varias obras de idéntica autoría publicadas no mesmo ano, a indicación do ano será acompañada dunha letra do alfabeto (princiando polo «a»), que distinga cada unha das obras do mesmo ano.

- c. A bibliografía debe conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (autoría, título completo, editor, cidade e ano de publicación; de se tratar dunha serie, serán indicados o título e o número do volume ou parte correspondente).

Suxerimos acompañar, na medida do posible, este modelo de presentación (en orde alfabética polo apelido) de acordo co sistema Harvard:

- Libros:
Alesina et al. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
- Capítulos de libro:
Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.
- Artigos de revistas:
Peters, G. y Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- Documentos non publicados:
Benítez, J. 2006. Aproximación a la participación ciudadana. México. Agencia Federal de Administración Pública, *mimeo*.
- d. Os documentos, fontes ou bases de datos publicados na Internet deben indicar o URL respectivo e a data de consulta (día-mes-ano). Por exemplo, http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.

7. As recensións deberán incluír, ademais dos datos de identificación do/a autor/ ou autores/as, autoría, título, editorial, lugar e data da obra recensionada.

8. Tódolos traballos deben ser presentados mecanografiados con dobre espazo, con formato de fonte Times New Roman, tamaño 12; seren coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo; e inclúren unha indicación do enderezo postal da persoa remitente.

Avaliación de traballos_

O Consello de Redacción de *Administración & Cidadanía* someterá a unha avaliación anónima por parte de pares externos, expertos na área científica á que pertenza o material recibido, todas as propostas de colaboración enviadas á Secretaría da revista.

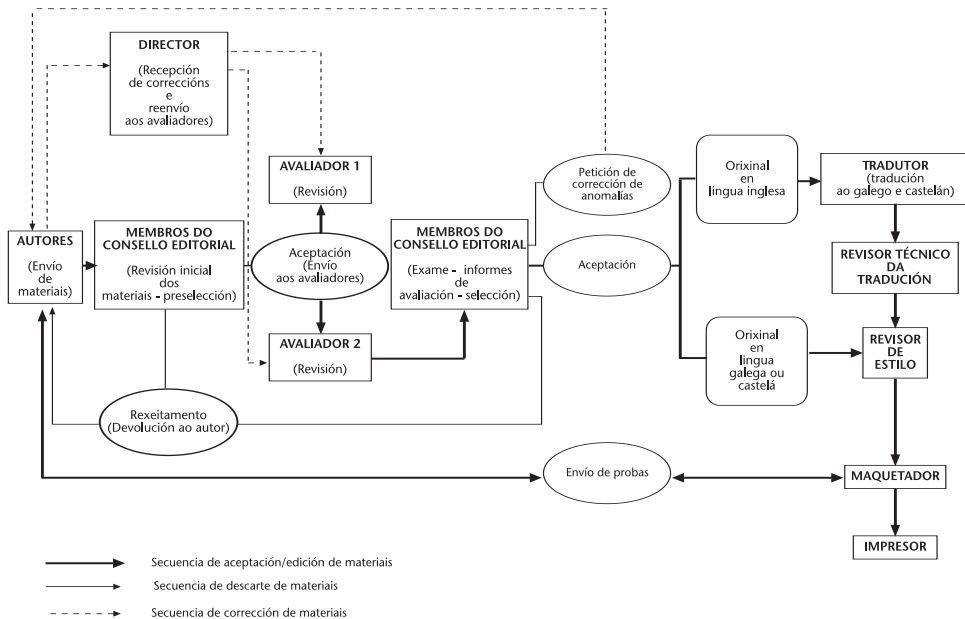
Desenvolveranse dous procesos de avaliación por ano.

Os traballos recibidos ata o día 15 de xuño serán avaliados para o número 2 do volume da revista do ano en curso, que verá a luz no mes de decembro; mentres que os traballos recibidos entre o 16 de xuño e o 15 de decembro, ambos inclusive, incluíranse no proceso de avaliación anónima correspondente ao número 1 do volume do ano seguinte, que sairá do prelo no mes de xuño.

Dereitos de autoría_

Unha vez o Consello de Redacción acepte publicar calquera material (artigo ou recensión) recibido, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma e país son transferidos á Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

ADMINISTRACIÓN & CIDADANÍA - PROCESO DE EDICIÓN



Desexo que me envíen a revista **administración & cidadanía.**

a partir do número 1 e ata novo aviso.

o número / os números _____

en galego

en castelán

Nome e apelidos _____

Entidade _____

DNI / NIF _____

Enderezo _____

Poboación _____

País _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Data _____ Sinatura _____

Boletín de subscrición

[só versión impresa]

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &
ciudadanía.**

Enviar a:

Editorial EGARTORRE, S.L.

C/ Primavera 2 - Nave 31
Polígono industrial El Malvar
28500 Arganda del Rey
(Madrid)

Editorial GALAXIA, S.A.

Reconquista 1
36201 Vigo (Pontevedra)

☎ 91 872 93 90 / 91 871 93 99
e-mail: egartorre@egartorre.com
<http://www.egartorre.com>

☎ 986 43 21 00 / 986 22 32 05
e-mail: galaxia@editorialgalaxia.es
<http://www.editorialgalaxia.es>

_ *Administración & Ciudadanía* está dispoñible en formato impreso e electrónico en lingua galega e castelá.
Así mesmo, dispón dunha versión en lingua inglesa editada en formato electrónico.
_ Para maior información sobre a publicación visite o portal web da EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

	Subscripción anual 3 números	Número solto	Forma de pagamento
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	Particulares 26,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<input type="radio"/> <i>Transferencia á conta</i> _____
	Institucións 108,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	Institucións 36,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<input type="radio"/> <i>Contra Reembolso</i> <input type="radio"/> <i>Cheque a nome da editorial</i> _____ <input type="radio"/> <i>Xiro postal</i> <input type="radio"/> <i>Domiciliación bancaria</i>

Domiciliación bancaria

Data _____ Banco ou caixa _____
 Número _____ Enderezo da axencia _____
 Poboación _____
 País _____ Número de conta _____

Estimados señores:

Rógolles que, ata novo aviso, aboen os recibos que lles presente a _____ con cargo á miña conta antes mencionada, en concepto de subscripción á revista **Administración & Cidadanía**.

SINATURA

Titular _____
 Enderezo _____
 Poboación _____ Código postal _____



ESCOLA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Revista da Escola Galega de  Pública

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

stración & cidadanía.

administración & cidadanía.



XUNTA
DE GALICIA

Escola Galega de Administración Pública