

Estudios sobre la nueva cultura y valores del empleo público

57 Regap

MIGUEL ANXO BASTOS BOUBETA
Profesor de Ciencia Política y Sociología
Universidad de Santiago de Compostela
miguelanxo.bastos@usc.es

Recibido: 21/06/2019 | Aceptado: 18/07/2019

DOI: <https://doi.org/10.36402/regap.v1i57.14>

Regap



RECENSIONES

CANALES ALIENDE, J. M., y ROMERO TARÍN, A. (eds.): *Estudios sobre la nueva cultura y valores del empleo público*, Bosch Editor – Universitat D'Alacant, Barcelona, 2018, 180 pp. ISBN: 978-84-16724-88-8.

La forma de organizar el empleo público ha sido, desde la aparición de las administraciones públicas modernas, una de las principales fuentes de debate, tanto entre los académicos como en los ejecutivos encargados de su diseño. Las administraciones previas a la aparición del estado moderno, que se caracteriza precisamente por la ordenación burocrática de sus servidores, no constituían ningún problema. Funcionarios y escribas formaban parte del patrimonio personal del rey o emperador, y este los contrataba y despedía a voluntad y fijaba su remuneración y condiciones laborales. El moderno Estado administrativo, en cambio, pasa a depender para su funcionamiento de los servicios prestados por funcionarios más o menos permanentes que no dependen directamente del gobernante, sino del Estado, y su trabajo pasa a estar regido por leyes y reglamentos. Es en este modelo donde comienzan a desarrollarse los actuales modelos de empleo público y es por tanto en este marco donde se van a desarrollar los debates sobre cómo debería estar este organizado y que han dado lugar a una muy fértil literatura en la cual podemos encuadrar este libro.

Antes de proceder a su comentario, siempre es conveniente recordar que el modelo latino de empleo público no es el único posible y que existen múltiples fórmulas jurídicas de las cuales se puede tomar ejemplo y usar como referencia, por lo menos a efectos de discutir posibles mejoras. Nuestros modelos de empleo público han evolucionado relativamente poco en el último siglo y su evolución ha sido siempre dentro del propio modelo, siendo muy refractarios no solo a innovar, sino ni siquiera a discutir su mera posibilidad. El debate en este ámbito ha sido, en comparación con otras realidades, de muy escaso alcance, por lo que cualquier libro que permita discutir la cultura, los valores o la organización del empleo público tiene que ser necesariamente bien recibido en nuestra academia.

El libro consiste en varios ensayos que estudian los cambios que ha experimentado la función pública en los últimos años, centrándose muy especialmente en las realidades española y argentina, que, a pesar de prestar servicio a entes políticos muy diferentes, comparten valores muy semejantes y principios de derecho administrativo provenientes de tradiciones jurídicas homologables.

El primer ensayo del libro, escrito por los profesores Araya Moreno y Rodríguez Alba, analiza el cambio de los valores de la función pública, centrándose en el caso de la Administración pública chilena. Los modelos clásicos de valores de la burocracia weberiana, imparcialidad, eficacia o servicio del interés general se verían, según estos, no desafiados, sino modificados en su contenido por la aparición de nuevos valores derivados unos de la nueva gestión pública y otros de nuevos valores identitarios y humanistas. En el primer caso se podría observar cómo valores derivados de la racionalidad económica, como la eficiencia o el ahorro, van ganando peso relativo en el repertorio de valores que se le pueden exigir al servidor público. Por otro lado, los nuevos movimientos sociales, como el feminismo o el ecologismo, también hacen sentir su peso en el ideario del sector público, y valores como la responsabilidad ambiental o la sensibilidad a las demandas de colectivos minorizados o marginados pasan a tener valores cada vez más exigidos en el ámbito de la función pública. El problema que se puede plantear aquí es la posible compatibilidad de ambas derivas, pues si bien en la teoría pueden ser idealmente conciliadas, en la práctica son en muchas ocasiones de difícil implantación conjunta. Lo más probable de seguir con estas dinámicas es que estas acaben por imponerse, pero en ramas distintas de la Administración pública, en vez de instaurarse ambas en su conjunto. Así, habrá ministerios u organizaciones digamos que más economicistas y orientados hacia valores de racionalidad económica pura y otros más orientados a los nuevos valores humanísticos e identitarios, más inclusivos y sensibles a estos nuevos valores emergentes. El texto, además de realizar un muy detallado análisis de los cambios de valores en varias de las principales instituciones chilenas, abre también el debate, que creo que merecería ser más detallado, sobre cuáles deberían ser los valores que primasen en las administraciones públicas del futuro, al menos en las de nuestro entorno cultural. Y sobre todo cómo hacer compatibles estos valores entre sí, tarea que a mi entender es la principal, puesto que al final los valores de las administraciones no dejan de

ser los valores de aquellos que trabajan en ellas, y estos, como puede suponerse, son también cada vez más plurales y diversos.

El segundo texto es el redactado por los compiladores del libro, los profesores Canales Aliende y Romero Tarín, de la Universidad de Alicante en España. Se refiere a la incidencia que han tenido los cambios de valores en la función pública a la hora de seleccionar y reclutar a los nuevos directivos públicos. Los autores parten de la base de que la selección de estos debe ser acorde a principios de mérito, valor este propio de los sistemas administrativos contemporáneos de nuestro entorno, frente a los sistemas de lealtad política propios de otros tiempos y lugares. La discusión que abren los autores es muy rica, pues, sin desmentir la necesidad de un sistema de méritos, lo que debería ser establecido es cuál o cuáles son los criterios determinantes del mérito. Dicho de otra forma, si los valores cambian, los criterios de mérito también deberían hacerlo, por lo que se podría deducir que no existe un criterio objetivo de mérito, dado que estos cambian según los valores imperantes en cada momento y las necesidades específicas de la Administración en cada momento. Los autores describen una serie de rasgos característicos de las administraciones contemporáneas, como son su adaptación a los medios digitales, su funcionamiento colaborativo y en red y la nueva escala de actuación de las organizaciones públicas, enfrentadas estas a problemas nuevos, muchos de ellos planteados a escala global o cuando menos supraestatal. Estos problemas reflejan un cambio en los valores y prioridades de la sociedad, y se hace, por tanto, imprescindible una adaptación de los servidores públicos, y muy especialmente de sus directivos, a esta nueva realidad.

¿Cuáles serían estos valores y capacidades necesarios? Los autores dedican buena parte del texto a enumerarlos y describirlos. El primero de ellos es la necesidad de reclutar funcionarios con capacidad de gestión y de toma de decisiones de forma autónoma frente al viejo funcionario jurista-administrador. En la línea de lo expresado en el capítulo anterior, se hace hincapié en la necesidad de que estos tengan en cuenta valores económicos como productividad, ahorro o eficiencia a la hora de desempeñar su trabajo, y que incorporen, además del viejo principio de legalidad, una orientación hacia el correcto manejo de los fondos públicos, y mucho más tras haber atravesado años de crisis y recortes, que deberían haberles hecho reflexionar sobre la necesidad de optimizar los recursos a su disposición.

Además de discutir en profundidad los valores de transparencia, buen gobierno y democracia en la Administración, tan interesantes como, por desgracia, difíciles de cumplir (recomiendo al respecto el libro de Christopher Hood *El juego de la culpa*, en el que se explica precisamente cómo las administraciones públicas modernas están diseñadas para no ser transparentes y para eludir culpas), los autores discuten un tema de enorme interés, que es el de establecer los valores que pueden ser relevantes en la selección de los trabajadores públicos, que por sí solo justificaría el libro y que esperemos que los autores continúen desarrollándolo en ulteriores trabajos por la siguiente razón: si bien los autores establecen una detallada y bien fundamentada lista de valores pertinentes para la nueva gestión pública, acaban concluyendo que estos deben estar condicionados por el principio de capacidad y que no deben estar

regap



RECENSIONES

supeditados a ningún tipo de clientelismo. A riesgo de hacer afirmaciones impopulares me gustaría matizar algo estos aspectos. En primer lugar, no se define con claridad en qué consiste el principio de capacidad. En la Administración española suele ser asociada con la capacidad de aprobar duros exámenes de oposición o con disponer de títulos académicos habilitantes, pero no con la experiencia o la capacidad de gestión probada. En la Administración española un empresario con capacidad de gestión probada en la dirección de empresas con miles de trabajadores, pero carente de títulos académicos formales, no podría ni hacerse cargo de un servicio o un negociado de poca monta. La Administración pública lo que pretende con este modelo es establecer un criterio de capacidad objetivable a través de algún examen o prueba formal que evite la arbitrariedad en la contratación, pero al precio de primar capacidades que no son necesariamente las más adecuadas para conseguir el tipo de función pública que se pretende establecer. El opositor, con todas sus virtudes, no aparenta ser a primera vista el tipo de funcionario innovador y emprendedor que se describe en los manuales de la buena gobernanza.

Choca también este modelo con el de evitar el clientelismo. Primero porque este, por duro que parezca, es de una forma u otra inevitable en cualquier Administración pública, salvo que queramos privar al político electo de cualquier capacidad de control sobre las organizaciones que dirige. Debemos recordar que las administraciones públicas forman parte del sistema político y que es normal e inevitable reservar ciertos puestos, en especial los directivos, a funcionarios de confianza del gobierno, pues, si no, se podría resentir la debida coordinación entre gobierno y Administración pública. En segundo lugar, porque buscar administradores capaces y con experiencia en gestión requiere de una capacidad de discreción a la hora de seleccionarlos mucho mayor que en el caso de selección vía oposición, y esta discreción muy probablemente sea usada para seleccionar profesionales, capaces sí, pero de confianza. En ninguna parte está escrito que seleccionar entre las clientelas de partido esté reñido al cien por cien con buscar funcionarios capaces, de la misma forma que los sistemas de concursos y exámenes tampoco garantizan siempre la selección de los más capaces.

Muchos de estos argumentos se refuerzan en la tercera parte del libro, redactada por Jaime Rodríguez Alba y Laura Judith Lesma, quienes analizan un caso argentino, el caso de la profesionalización de la función pública en la municipalidad de Córdoba. En esta localidad se ha implementado un ambicioso plan de profesionalización de la función pública inspirado en buena parte de los valores profesionales discutidos en el libro. Los autores inciden mucho en la cuestión del mérito profesional, lo que de nuevo nos abre la cuestión de enumerar cuáles deben ser los méritos de un funcionario y cómo estos deben ser valorados. Por ejemplo, podría discutirse si la capacidad de liderazgo es o no un mérito (lo digo porque muchas administraciones casi prefieren que no se den fenómenos de líderes entre sus funcionarios, pues pueden suplantar al político y dificultar la gestión), pero, una vez establecido que sí lo es, nos encontramos con la dificultad de valorar de forma objetiva esta característica, debiendo recurrir de una forma u otra a algún tipo de discrecionalidad por parte del selector.

Lo mismo acontece con buena parte de los méritos que en el texto se exponen. Primero hay que discutir de qué forma son o no méritos (puede variar con el tipo de unidad administrativa) y después establecer la forma correcta de medirlos. El plan implantado en Córdoba de momento presenta un buen aspecto. Solo hay que esperar que vicisitudes políticas, como un cambio en el gobierno local, o económicas, como una crisis, no lo desbaraten. Porque esto es otra, los mejores planes pueden verse frustrados por factores externos; de hecho, lo son con frecuencia, y de ahí la pervivencia por tradición de las viejas estructuras burocráticas, ineficientes si se quiere, pero muy resilientes al cambio.

El libro, en conclusión, es una muy buena combinación de teoría administrativa y estudios de caso. Pero creo que su principal virtualidad es la de abrir muy ricos e interesantes debates desde una perspectiva más politológica que jurídica, sobre el complejo mundo de la función pública, que rara vez despierta el interés de los especialistas, a quienes parece que les gusta más centrarse en temas más elevados como el diseño de reformas administrativas o en los modelos de gestión, relegando a un segundo plano los temas más comunes en el día a día de la gestión. Bienvenido sea, pues, este trabajo.

Regap



RECENSIONES

