

Estudios sobre la nueva cultura y valores del empleo público



MIGUEL ANXO BASTOS BOUBETA

Profesor de Ciencia Política e Socioloxía
Universidade 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., e 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.

A forma de organizar o emprego público foi, desde a aparición das administracións públicas modernas, unha das principais fontes de debate, tanto entre os académicos como nos executivos encargados do seu deseño. As administracións previas á aparición do Estado moderno, que se caracteriza precisamente pola ordenación burocrática dos seus servidores, non constituían ningún problema. Funcionarios e escribas formaban parte do patrimonio persoal do rei ou emperador, e este contratáboas e despedíaos por vontade e fixaba a súa remuneración e condicións laborais. O moderno Estado administrativo, en cambio, pasa a depender para o seu funcionamento dos servizos prestados por funcionarios máis ou menos permanentes que non dependen directamente do gobernante, senón do Estado, e o seu traballo pasa a estar rexido por leis e regulamentos. É neste modelo onde comezan a desenvolverse os actuais modelos de emprego público e é, polo tanto, neste marco onde se van desenvolver os debates sobre como debería estar este organizado e que deron lugar a unha moi fértil literatura na cal podemos encadrar este libro.

Antes de proceder ao seu comentario, sempre é conveniente lembrar que o modelo latino de emprego público non é o único posible e que existen múltiples fórmulas xurídicas das cales se pode tomar exemplo e usar como referencia, polo menos para os efectos de discutir posibles melloras. Os nosos modelos de emprego público evolucionaron relativamente pouco no último século e a súa evolución foi sempre dentro do propio modelo, sendo moi refractarios non só a innovar, senón nin sequera a discutir a súa mera posibilidade. O debate neste eido foi, en comparación con outras realidades, de moi escaso alcance, polo que calquera libro que permita discutir a cultura, os valores ou a organización do emprego público ten que ser necesariamente ben recibido na nosa academia.

O libro consiste en varios ensaios que estudan os cambios que experimentou a función pública nos últimos anos, centrándose moi especialmente nas realidades española e arxentina, que, malia prestar servizo a entes políticos moi diferentes, comparten valores moi semellantes e principios de dereito administrativo provenientes de tradicións xurídicas homologables.

O primeiro ensaio do libro, escrito polos profesores Araya Moreno e Rodríguez Alba, analiza o cambio dos valores da función pública, centrándose no caso da Administración pública chilena. Os modelos clásicos de valores da burocracia weberiana, imparcialidade, eficacia ou servizo do interese xeral veríanse, segundo estes, non desafiados, senón modificados no seu contido pola aparición de novos valores derivados uns da nova xestión pública e outros de novos valores identitarios e humanistas. No primeiro caso poderíase observar como valores derivados da racionalidade económica, como a eficiencia ou o aforro, van gañando peso relativo no repertorio de valores que se lle poden exixir ao servidor público. Por outra banda, os novos movementos sociais, como o feminismo ou o ecoloxismo, tamén fan sentir o seu peso no ideario do sector público, e valores como a responsabilidade ambiental ou a sensibilidade ás demandas de colectivos minorizados ou marxidados pasan a ter valores cada vez máis exixidos no ámbito da función pública. O problema que se pode formular aquí é a posible compatibilidade de ambas as dúas derivas, pois, aínda que na teoría poden ser idealmente conciliadas, na práctica son en moitas ocasións de difícil implantación conxunta. O máis probable de seguir con estas dinámicas é que estas acaben por imporse, pero en ramas distintas da Administración pública, en vez de instaurarse as dúas no seu conxunto. Así, haberá ministerios ou organizacións digamos que máis economicistas e orientados cara a valores de racionalidade económica pura e outros máis orientados aos novos valores humanísticos e identitarios, máis inclusivos e sensibles a estes novos valores emerxentes. O texto, ademais de realizar unha moi detallada análise dos cambios de valores en varias das principais institucións chilenas, abre tamén o debate, que creo que merecería ser máis detallado, sobre cales deberían ser os valores que primasen nas administracións públicas do futuro, polo menos nas do noso contorno cultural. E, sobre todo, como facer compatibles estes valores entre si, tarefa que ao meu entender é a principal, posto que ao final os valores das administracións non deixan de ser os valores daqueles que traballan nelas, e estes, como se pode supor, son tamén cada vez máis plurais e diversos.

O segundo texto é o redactado polos compiladores do libro, os profesores Canales Aliende e Romero Tarín, da Universidade de Alacant en España. Refírese á incidencia que tiveron os cambios de valores na función pública á hora de seleccionar e recrutar os novos directivos públicos. Os autores parten da base de que a selección destes debe ser acorde a principios de mérito, valor este propio dos sistemas administrativos contemporáneos do noso contorno, fronte aos sistemas de lealdade política propios doutros tempos e lugares. A discusión que abren os autores é moi rica, pois, sen desmentir a necesidade dun sistema de méritos, o que debería ser establecido é cal ou cales son os criterios determinantes do mérito. Dito doutra forma, se os valores cambian, os criterios de mérito tamén deberían facelo, polo que se podería deducir que non existe un criterio obxectivo de mérito, dado que estes cambian segundo os valores imperantes en cada momento e as necesidades específicas da Administración en cada momento. Os autores describen unha serie de trazos característicos das administracións contemporáneas, como son a súa adaptación aos medios dixitais, o seu funcionamento colaborativo e en rede e a nova escala de actuación das organizacións públicas, enfrontadas estas a problemas novos, moitos deles formulados a escala global ou cando menos supraestatal. Estes problemas reflicten un cambio nos valores e prioridades da sociedade, e faise, polo tanto, imprescindible unha adaptación dos servidores públicos, e moi especialmente dos seus directivos, a esta nova realidade.

Cales serían estes valores e capacidades necesarios? Os autores dedican boa parte do texto a enumeralos e describilos. O primeiro deles é a necesidade de recrutar funcionarios con capacidade de xestión e de toma de decisións de forma autónoma fronte ao vello funcionario xurista-administrador. Na liña do expresado no capítulo anterior, faise fincapé na necesidade de que estes teñan en conta valores económicos como produtividade, aforro ou eficiencia á hora de desempeñar o seu traballo, e que incorporen, ademais do vello principio de legalidade, unha orientación cara ao correcto manexo dos fondos públicos, e moito máis tras ter atravesado anos de crise e recortes, que as deberían facer reflexionar sobre a necesidade de optimizar os recursos á súa disposición.

Ademais de discutir en profundidade os valores de transparencia, bo goberno e democracia na Administración, tan interesantes, como, por desgraza, difíciles de cumprir (recomendo ao respecto o libro de Christopher Hood *O xogo da culpa*, no cal se explica precisamente como as administracións públicas modernas están deseñadas para non ser transparentes e para eludir culpas), os autores discuten un tema de enorme interese, que é o de establecer os valores que poden ser relevantes na selección dos traballadores públicos, que por si só xustificaría o libro e que esperemos que os autores o continúen desenvolvendo en posteriores traballos pola seguinte razón: aínda que os autores establecen unha detallada e ben fundamentada lista de valores pertinentes para a nova xestión pública, acaban concluíndo que estes deben estar condicionados polo principio de capacidade e que non deben estar supeditados a ningún tipo de clientelismo. A risco de facer afirmacións impopulares gustaríame matizar algo estes aspectos. En primeiro lugar, non se define con claridade en que consiste o principio de capacidade. Na Administración española adoita

regap



RECENSIONES

ser asociada coa capacidade de aprobar duros exames de oposición ou con dispoñer de títulos académicos habilitantes, pero non coa experiencia ou a capacidade de xestión probada. Na Administración española un empresario con capacidade de xestión probada na dirección de empresas con miles de traballadores, pero carente de títulos académicos formais, non podería nin facerse cargo dun servizo ou un negociado de pouca monta. A Administración pública o que pretende con este modelo é establecer un criterio de capacidade obxectivo a través dalgún exame ou proba formal que evite a arbitrariedade na contratación, pero ao prezo de primar capacidades que non son necesariamente as máis axeitadas para conseguir o tipo de función pública que se pretende establecer. O opositor, con todas as súas virtudes, non aparenta ser a primeira vista o tipo de funcionario innovador e emprendedor que se describe nos manuais da boa gobernanza.

Choca tamén este modelo co de evitar o clientelismo. Primeiro porque este, por duro que pareza, é dunha forma ou outra inevitable en calquera Administración pública, salvo que queiramos privar o político electo de calquera capacidade de control sobre as organizacións que dirixe. Debemos recordar que as administracións públicas forman parte do sistema político e que é normal e inevitable reservar certos postos, en especial os directivos, a funcionarios de confianza do goberno, pois, se non, poderíase resentir a debida coordinación entre goberno e Administración pública. En segundo lugar, porque buscar administradores capaces e con experiencia en xestión require dunha capacidade de discreción á hora de seleccionalos moito maior que no caso de selección vía oposición, e esta discreción moi probablemente sexa usada para seleccionar profesionais, capaces si, pero de confianza. En ningunha parte está escrito que seleccionar entre as clientelas de partido estea enfrontado ao cen por cen con buscar funcionarios capaces, da mesma forma que os sistemas de concursos e exames tampouco garanten sempre a selección dos máis capaces.

Moitos destes argumentos refórzanse na terceira parte do libro, redactada por Jaime Rodríguez Alba e Laura Judith Lesma, os cales analizan un caso arxentino, o caso da profesionalización da función pública na municipalidade de Córdoba. Nesta localidade implantouse un ambicioso plan de profesionalización da función pública inspirado en boa parte dos valores profesionais discutidos no libro. Os autores inciden moito na cuestión do mérito profesional, o que de novo nos abre a cuestión de enumerar cales deben ser os méritos dun funcionario e como estes deben ser valorados. Por exemplo, podería discutirse se a capacidade de liderado é ou non un mérito (dígoo porque moitas administracións case prefiren que non se dean fenómenos de líderes entre os seus funcionarios, pois poden suplantar o político e dificultar a xestión), pero, unha vez establecido que si o é, atopámonos coa dificultade de valorar de forma obxectiva esta característica, debendo recorrer dunha forma ou doutra a algún tipo de discrecionalidade por parte do selector.

O mesmo acontece con boa parte dos méritos que no texto se expoñen. Primeiro hai que discutir de que forma son ou non méritos (pode variar co tipo de unidade administrativa) e despois establecer a forma correcta de medilos. O plan implantado en Córdoba de momento presenta un bo aspecto. Só hai que esperar que vicisitudes

políticas, como un cambio no goberno local, ou económicas, como unha crise, non o desbaraten. Porque isto é outra, os mellores plans poden verse frustrados por factores externos; de feito, sono con frecuencia, e de aí o mantemento por tradición das vellas estruturas burocráticas, ineficientes se se quere, pero moi resilientes ao cambio.

O libro, en conclusión, é unha moi boa combinación de teoría administrativa e estudos de caso. Pero creo que a súa principal virtualidade é a de abrir moi ricos e interesantes debates desde unha perspectiva máis politolóxica que xurídica, sobre o complexo mundo da función pública, que rara vez esperta o interese dos especialistas, aos que parece que lles gusta máis centrarse en temas máis elevados, como o deseño de reformas administrativas ou nos modelos de xestión, relegando a un segundo plano os temas máis comúns no día a día da xestión. Benvido sexa, pois, este traballo.

Regap



RECENSIONES

