

LA PROMOCION SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS Y LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Por ALBERTO GUTIERREZ REÑON

Técnico de Administración civil
del Estado

LA complejidad y tecnificación de las tareas administrativas han dado lugar a una creciente división del trabajo y a la progresiva exigencia de niveles más altos de formación general y técnica para el desempeño de los puestos de trabajo.

Estos fenómenos han tenido un fuerte impacto en el reclutamiento de funcionarios. El antiguo sistema de ingreso por los escalones inferiores y acceso gradual a la cima de la jerarquía a lo largo de una carrera administrativa, ha ido substituyéndose por un reclutamiento diferenciado realizado simultáneamente a diversos niveles de formación.

En España, como en todos los países en que la función pública se asienta sobre la existencia de cuerpos de funcionarios, se ha ido dibujando informalmente una clasificación de estos cuerpos en *supe-*

riores, medios, auxiliares y subalternos, según el nivel de titulación académica exigida en el ingreso, que se corresponde con el tipo de puestos de trabajo que están llamados a desempeñar los funcionarios de los mismos.

La carrera del funcionario se ve así limitada a una zona de la Administración y, por tanto, considerablemente acortada. El funcionario que ingresa en un cuerpo para el que se le exige bachiller superior o una carrera técnica media, encuentra su carrera reducida a dos o tres niveles, todos ellos de tipo intermedio, teniendo cerrada, cualquiera que sea su formación y rendimiento, el acceso a la zona superior de la jerarquía administrativa. Y lo mismo sucede, quizá aún más agravado, en el caso de los funcionarios de cuerpos que exigen formación media elemental y primaria.

Es evidente que la reserva de los puestos superiores a quienes poseen un título universitario constituye una valiosa garantía para la Administración, pero no es menos evidente que esta reserva, conjugada con nuestro rígido sistema de cuerpos, supone limitar hasta un grado que puede ser gravemente nocivo las posibilidades de promoción de los funcionarios que pertenecen a cuerpos medios o inferiores. Una política de personal sana tiene que buscar soluciones que alien la exigencia de garantías de capacidad con la apertura de vías de promoción.

La ley de Funcionarios civiles ofrece en este punto dos ejemplos de soluciones que, aunque notoriamente incompletas en sí mismas, pueden servir de punto de partida para una política eficaz. La LF dedica varios artículos a la formación y el perfeccionamiento de los funcionarios. Ahora bien, se trata en este caso de capacitar al funcionario para desempeñar mejor las funciones que ya viene ejerciendo o para facilitar su ascenso dentro de la zona o estrato en que su cuerpo está colocado. Los cursos de formación y perfeccionamiento no abren el acceso a la zona superior y el funcionario de un cuerpo de nivel medio seguirá viendo cerrado el acceso a los puestos superiores sea cualquiera el grado de formación o perfeccionamiento alcanzado. Es de prever que en algunos casos la mayor formación contribuya a aumentar la frustración personal del funcionario. El acceso a los puestos superiores sólo viene posibilitado de hecho por la posesión de un título universitario, más el ingreso de un cuerpo superior, y el perfeccionamiento profesional no le facilitará ni uno ni otro.

Una vía más prometedora puede ser, sin embargo, la de los permisos remunerados del artículo 72, si se interpreta generosamente considerando que la obtención de una titulación superior a la que

se le exigió en el ingreso o la preparación de oposiciones, constituyen «materias directamente relacionadas con la función pública». También podría pensarse en este aspecto en medidas que facilitasen el acceso a la titulación académica, como la extensión de la matrícula gratuita—de la que ya gozan los funcionarios del Ministerio de Educación y Ciencia— a todos los funcionarios públicos.

Pero aunque el funcionario, por su cuenta o estimulado por la Administración, adquiera la titulación adecuada, el acceso a los puestos de trabajo sólo puede obtenerlo mediante su ingreso en el cuerpo correspondiente. Y dadas las características de las oposiciones españolas, el funcionario con más edad y una responsabilidad profesional se encuentra en desventaja ante el graduado reciente, que tiene los textos de la Facultad aún frescos y puede dedicarse íntegramente a la preparación de un programa teórico extenso.

La ley de Funcionarios ofrece en este punto una innovación interesante: el 25 por 100 de las plazas del Cuerpo Técnico se reserva a los funcionarios del Cuerpo Administrativo que tengan la titulación adecuada. Y lo mismo ocurre con el 50 por 100 de las plazas del Cuerpo Administrativo, que son reservadas a los auxiliares con titulación de grado medio. Pero el hecho de aplicarse este sistema sólo a los cuerpos generales (que en conjunto suponen menos del 10 por 100 del total de funcionarios civiles del Estado) limita la importancia de esta innovación.

En la práctica se reduce a establecer que los 6.000 administrativos tienen abierto el acceso a 10 ó 15 plazas del Cuerpo Técnico anualmente y que los 4.200 auxiliares tienen derecho a ingresar en el Cuerpo Administrativo en un número que no puede conocerse hasta que se convoque la primera oposición, pero que, desde luego, será pequeño durante varios años dado el gran número de efectivos de este cuerpo.

La promoción social que la ley ha querido abrir sólo tendrá importancia si el sistema se generaliza al conjunto de la Administración. No hay razón ninguna, por ejemplo, para que el acceso restringido al Cuerpo Técnico se limite al Cuerpo Administrativo y se prive de él a otros funcionarios como los administrativos de Aduanas, los ayudantes comerciales, los contadores del Estado, los estadísticos técnicos, etcétera, cuerpos todos de nivel medio que cuentan con una estimable experiencia administrativa.

Tampoco la hay para que al Cuerpo Administrativo no puedan optar, por ejemplo, los auxiliares de oficinas de la Dirección General de Seguridad o los auxiliares mixtos de Correos.

Y viceversa, no parece muy lógico limitar el acceso a los cuerpos superiores al caso del Cuerpo Técnico y unos pocos cuerpos más que lo tienen establecido (1) en beneficio de Cuerpos medios aislados. ¿Qué inconvenientes se oponen a que los catedráticos de Instituto se nutran en un 25 por 100 de maestros licenciados? ¿O a que el Cuerpo Técnico de Información y Turismo reserve un 25 por 100 para los funcionarios con título superior del Cuerpo Administrativo u otros cuerpos medios del Ministerio de Turismo? ¿O a que los abogados del Estado se nutran en igual proporción de funcionarios de cuerpos medios con título de Derecho? Otro tanto podría decirse del resto de los cuerpos superiores.

La extensión de este sistema al ingreso en los cuerpos medios tendría también una gran importancia para el estímulo profesional de los cuerpos de carácter auxiliar (general o especiales), a los cuales alentaría grandemente la posibilidad de acceso mediante turno restringido a otros cuerpos de nivel más alto.

Quizá el que esto no sea así se deba únicamente a un defecto de base de nuestra legislación de funcionarios presa de esa curiosa distinción entre «cuerpos generales y cuerpos especiales», cuestión nominalista que hace que queden al margen de la mayoría de las disposiciones de la LF más del 90 por 100 de los funcionarios españoles.

Parece necesario que el problema de la promoción social se enfoque con mentalidad más abierta, extendiendo a toda la función pública el criterio de la LF, tan acertado como de escasa relevancia práctica. En este sentido pueden servir de ejemplo las disposiciones del Estatuto de Funcionarios francés, que prevé para el ingreso en los cuerpos de categoría A y B la existencia de un turno restringido, sistema que ha venido aplicándose con éxito durante casi veinte años.

(1) V. g.: Estadísticos Facultativos, Técnicos de Aduanas.