

Notas sobre la carrera profesional del funcionario público *

SUMARIO: I. INTRODUCCION. II. LA CARRERA PROFESIONAL: ALGUNAS IDEAS PREVIAS. III. COMO CONSTRUIR UNA CARRERA PROFESIONAL. IV. LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA. 1. El puesto de trabajo, eje del nuevo sistema. 2. La provisión de puestos. 3. El sistema retributivo. V. CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE PERSPECTIVAS DE CARRERA. VI. COLOFON.

I. INTRODUCCION

Durante los últimos quince años no recuerdo haber asistido a ninguna reunión de funcionarios, bajo la forma de Congreso, Mesa Redonda, Simposium, o reivindicativa, en que el tema de la carrera no haya aparecido con asombrosa constancia.

* Quiero, en primer lugar, agradecer al Consejo de Redacción de «Documentación Administrativa» su invitación a participar en este número monográfico dedicado a la carrera profesional de los funcionarios públicos.

Mi aportación al mismo se planteó, y bajo esa condición la acepté, como la opinión personal de un funcionario público. Sería hipócrita por mi parte no advertir que, por mis puestos de trabajo en los últimos años —Director del Gabinete Técnico del Secretario General para la Administración Pública, Subdirector General de la Función Pública y Director de la Escuela de la Función Pública Superior—, he sido no sólo un espectador excepcional sino también participante en múltiples proyectos y estudios relacionados con el tema que nos ocupa. Pero el hecho de que mi actual puesto de trabajo esté alejado de los órganos responsables de la dirección y ordenación de la Función Pública me permite que todo lo que aquí se dice no sólo lo sea a título particular —como en cualquier caso habría de ser— sino puramente opinión personal que, de ninguna manera, puede relacionarse con otras personas o instituciones.

En modo alguno pretendo agotar la materia. Hay muchos aspectos que se me escapan conscientemente pero cuya inclusión alargaría excesivamente el trabajo y otros que ni siquiera soy capaz de intuir o de los que carezco de información. He procurado reducir al mínimo los con-

Era algo que se anhelaba, y que se consideraba bueno en sí, y tal valoración era unánimemente compartida por los que en ese momento actuaban de representantes de la Administración, los que desempeñaban el papel magistral, los participantes e invitados; en definitiva por todos los funcionarios, en sus más variados roles, categorías y grupos. Ciertamente nadie cometía la imprudencia de extenderse en precisiones sobre lo que consideraba la carrera, ni nadie cometió tampoco la descortesía de intentar indagar sobre los aspectos de la misma. Era un concepto que aglutinaba voluntades, que unía criterios y que favorecía el consenso y, con eso, todos nos sentíamos contentos y satisfechos.

Quisiera destacar de lo que antecede dos aspectos que me parecen de interés. La reivindicación sobre la carrera surge con especial intensidad hacia mediados de los años setenta, cuando el deterioro y las insuficiencias del Estatuto funcional de 1964 empiezan a ser notorias y cuando los factores de inseguridad profesional comienzan a ser evidentes. El franquismo generó unas reglas de juego en el seno de la Administración que si bien en la mayor parte de los casos no estaban escritas, tenían la suficiente aceptación, aun cuando no se aplicaran al cien por cien, para servir de pauta de comportamiento y garantizar cierta tranquilidad a las masas burocráticas. Solamente cuando se tomó conciencia de que el cambio de régimen iba a provocar unas transformaciones imprevisibles se hace evidente las limitaciones e insuficiencias de los «pactos entre caballeros» o *modus operandi*.

El segundo aspecto que quería destacar es la extraña unanimidad que despertaba un concepto de por sí complejo y complicado. Sospecho, o mejor, me atrevo a afirmar que cada personaje, cuan en comedia de enredo, tenía en su mente cosas bien distintas. Y razón había, porque poco tiene que ver la carrera profesional de un Catedrático de Universidad con la de un Diplomático y no digamos nada con la de

ceptos científicos y las notas doctrinales ya que, en definitiva se trata, como acabo de decir de mis particulares ideas, argumentadas lo mejor que he sabido. El hecho de que forme parte de un conjunto monográfico permitirá poner de manifiesto cuanto hay de subjetivo en el mismo y cuanto de erróneo. Espero que de esta visión plural pueda salir una clarificación del complejo mundo que forma la carrera profesional de los funcionarios públicos, lleno de implicaciones y de matices, a veces, muy remotos a la voluntad de los legisladores.

He de compartir necesariamente los posibles aciertos que tenga este estudio con cuantas personas me han aclarado ideas y sugerido puntos de vista diferentes al mío.

* * *

P.E.

Con posterioridad a la redacción de este trabajo ha habido hechos nuevos que necesariamente han de considerarse. Se ha aprobado un proyecto de Ley que ha modificado aspectos significativos de la Ley 30/1984, en especial los afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de junio de 1987, pero también algunos relativos a la provisión de puestos de trabajo. Como pueden afectar en algún punto a las afirmaciones que aquí se contienen, he hecho llamadas a pie de página advirtiendo de las modificaciones en trámite parlamentario.

un funcionario del Cuerpo Auxiliar. Quede esta idea adelantada, y por hecha la afirmación de que nos vamos a referir fundamentalmente a la carrera de los Cuerpos Superiores, que es el sector que plantea mayores dificultades desde un punto de vista técnico, pero con la advertencia de que no es privativa de ellos y que tanto derecho tienen unos como otros a que su actividad profesional transcurra por cauces ordenados y previsibles en relación al esfuerzo y la capacidad de cada cual y del rendimiento que del mismo se obtiene.

Sin embargo, creo que, de todos los aspectos desgraciados de la reforma de la Función Pública, ninguno tan especialmente destacado como el que nos ocupa. Lo cual, por otra parte, no es casual. La regulación de la carrera profesional es el elemento clave del diseño de una política de recursos humanos, ya que a su vez condiciona y se ve condicionada, en mayor o menor medida, por los restantes elementos del sistema. Las disfunciones de cualquier elemento, la falta de coordinación entre ellos o el fracaso de alguno, acabarán tarde o temprano afectando a aquélla.

II. LA CARRERA PROFESIONAL: ALGUNAS IDEAS PREVIAS

La carrera en general, tanto en la Administración como en cualquier empresa —que en esto pocas diferencias hay—, es la ordenación de la trayectoria profesional de un individuo para adecuar sus intereses particulares al servicio de los fines y objetivos de la organización. Esta ordenación resulta sumamente compleja ya que debe contemplar temas tales como la selección, formación, ascensos, promoción interna, movilidad horizontal y retribuciones, conjugándoles para hacer atractivo y estimulante el servicio y la permanencia en la organización.

Cuando está referida a los individuos singularizados se suele hablar de plan de carreras. La planificación de carreras profesionales ha tenido en los últimos tiempos un gran auge en aquellas organizaciones que llevan a cabo auténticas políticas de recursos humanos. Consiste, ni más ni menos, en programar el desarrollo de cada individuo a la vista de su edad de ingreso, necesidades formativas, mejoras retributivas, y puestos que deben ocupar en función de los requerimientos presentes y a medio plazo de la organización y de conformidad con la evaluación y rendimientos que el mismo va arrojando.

Como es natural cualquier plan de carrera tiende a extender su duración a toda la vida profesional del individuo, contemplándola en diversas etapas. Implica saber, en cada momento, las potencialidades del sujeto, lo que se pretende de él y los objetivos de la empresa a corto y medio plazo, adecuando periódicamente las variaciones que se produzcan. Suele contemplar importantes inversiones en formación y des-

plegar toda una estrategia de integración de la persona en los objetivos de la organización, inculcándole los valores de lo que ahora da en llamarse cultura corporativa.

Con todo lo dicho, es obvio que esto son músicas celestiales para los funcionarios, que nos podríamos dar por satisfechos si pudiéramos saber cuando ingresamos en la Administración, o en cualquier otro momento antes de jubilarnos, qué es lo que realmente se pretende de nosotros, cuál pudiera ser nuestro porvenir profesional en los próximos años y qué podríamos hacer para conseguirlo.

La carrera profesional no es un invento reciente. Sin remontarnos a prolijos antecedentes históricos, se puede recordar que en el Estatuto de Maura se configuraba todo un sistema de carrera, basado en las categorías administrativas que terminaba, si no recuerdo mal, en Jefe Superior de Administración. Los ascensos se basaban fundamentalmente en la antigüedad, siendo su carta magna el escalafón. Durante muchos años aquel modelo ordena la vida profesional de miles de burocratas hasta que, a mediados de los años sesenta, fue suprimido por las reformas en curso.

En sus últimos años el sistema había dado de sí más de lo que razonablemente se podía esperar del mismo. Las categorías habían quedado desbordadas, los jóvenes funcionarios encontraban sus posibilidades de promoción prácticamente bloqueadas; era necesario cambiar las cosas. El Estatuto de 1964, acorde con la finalidad «de renovar los aires», deja la carrera apenas regulada. Para los Cuerpos especiales remitió a sus Reglamentos específicos, y para los generales estableció un sistema muy abierto en que la ocupación de puestos se podía realizar por concurso o por libre designación, convirtiéndose esta última en la forma de provisión habitual. La idea de carrera no aparece en la normativa de la época, salvo una pintoresca mención, en el discurso ante las Cortes de Carrero Blanco, en la presentación del proyecto de Ley de Bases «... el ingreso en estos Cuerpos se establece por el régimen de oposición libre, pero en cada oposición se reserva un tanto por ciento del número de plazas para el personal del Cuerpo siguiente que adquiera la titulación correspondiente y supere las pruebas selectivas que se establezcan, con lo que se abre a todos una igualdad de oportunidades para llegar a los cargos de mayor responsabilidad de la Administración; un muchacho, por ejemplo, que entra en ésta como Auxiliar puede llegar a técnico directivo si tiene capacidad intelectual y voluntad para el trabajo». Corría el año de gracia de 1963.

No se puede decir que fuera un modelo muy acabado. Realmente lo que hubo fue una pluralidad de sistemas, en que respetando el *statu quo* a los Cuerpos especiales, que siguieron rigiéndose por los mecanismos que tenían establecidos, permitió una irrupción de gente joven en la Administración —los nuevos Cuerpos que se creaban—, quie-

nes rápidamente ocuparon puestos importantes y establecieron, en defecto de reglamentación, unas «reglas de juego» que, mal que bien, ordenaron la situación. Y aunque se podrían contar anécdotas para todos los gustos, se tenía como hecho aceptado que se ingresaba por los niveles más bajos (para los Técnicos normalmente Jefe de Negociado o sus equivalentes), y desde allí se iba progresando bajo la mirada atenta de tus «mayores». Quienes se preocupaban de mantener un cierto equilibrio en el ecosistema administrativo, ordenando la promoción profesional de los «juniores», en base a su antigüedad y sus méritos. No sabía nadie muy claramente por qué habían llegado éstos a «mayores», pero se aceptaba que eran más antiguos y gozaban normalmente de un prestigio que, más o menos a regañadientes, nadie podía negar.

Al mismo tiempo se trataba de ganar puestos administrativos a las «tribus» vecinas con las que se compartía el espacio administrativo. Pronto las diferentes «tribus administrativas» se dieron cuenta que disputarse el espacio vital era excesivamente costoso y cruento y se pactó, lo único que se podía pactar, ampliar dicho espacio. Es la época de los grandes crecimientos orgánicos. Se multiplicaron el número de Subdirecciones, Secciones y Negociados. Pero también hubo grandes «innovaciones tecnológicas»: Vocales Asesores, Consejeros Técnicos, Asesores Técnicos, Jefes de Servicios, Adjuntos y Asimilados. Los ascensos y las mejoras retributivas iban emparejadas y se promocionaba en *status* y nivel económico conforme se ampliaba la estructura orgánica.

Era un régimen no escrito, y por tanto de difícil impugnación en caso de discrepancia, supeditado a la valoración implícita de tus «mayores». Como en todo sistema consuetudinario éstos acrecentaban su autoridad en la medida que conseguían el progreso de su «tribu», si lo llevaban a cabo con cierto orden y aceptación del procomún. Los ascensos así conseguidos eran respetados y la posibilidad del «despeñe» era remota, repudiada por la comunidad, y sólo ocurría en supuestos escasos. En caso de manifiesta incompatibilidad entre un jefe y su subordinado se garantizaba un desplazamiento lateral que no perjudicara ni el *status* ni las retribuciones del inferior, so pena de incurrir en una condena social.

Líbreme Dios de considerar el modelo como el ideal, ni aquél el mejor de los mundos posibles. Qué duda cabe que gozaba de todo tipo de defectos, pero tenía la virtualidad de que había «algo», y que en cierto modo uno sabía a qué atenerse.

En cualquier caso, y con todas las deficiencias que se quiera, fue el esquema que imperó durante los sesenta y parte de los setenta. Y puso de relieve un fenómeno bien conocido: las organizaciones cuando disponen de pautas de comportamiento las asume con más o menos distorsiones, pero cuando carecen de ellas se las inventan y acaban

creando sucedáneos que se comportan con la misma —o mayor— solidez que si hubieran sido formalmente establecidas.

Bajo este esquema nos formamos una serie de generaciones de jóvenes funcionarios, que aprendimos el manejo de los asuntos públicos, recorriendo toda la escala jerárquica. De esta manera se aseguró una cierta profesionalidad, que se inició en los sistemas de ingreso, y que permitió un florecimiento de la meritocracia en una época en que los valores democráticos no estaban muy en boga.

III. COMO CONSTRUIR UNA CARRERA PROFESIONAL

Con lo que llevamos visto hasta el momento, hay algunos datos que nos pueden servir para identificar el marco básico e imprescindible que exige una carrera profesional.

Quede, en primer lugar, sentado que la carrera es un instrumento o herramienta de la política de recursos humanos, y que por lo tanto estará al servicio de los objetivos que la misma pretenda. Lo que nos lleva, necesariamente, a plantearnos el tipo de organización que contemplamos, las finalidades que pretende cumplir y los valores que asume como propios, tanto oficialmente como informalmente. Y esto, por más que sea una obviedad, es de una importancia primordial, con repercusiones nada despreciables.

Habrà que reconocer que no puede ser lo mismo la carrera profesional en una organización fuertemente jerarquizada —una fábrica— que en una consultora, y que tampoco es idéntico el planteamiento de la Administración Pública que debe mantener el principio de igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos ante la Ley, que una empresa privada que puede decidir, dentro de la más exquisita legalidad, que sólo selecciona personal menor de treinta años o de buena presencia física. El grado de formalización de la actuación no es «exactamente» igual en una organización privada que en la Administración, la «discrecionalidad» a la hora de fijar retribuciones, la valoración de la antigüedad como mérito o demérito no tiene nada que ver en una organización o en otra. Y éstos, y otros muchos datos, habrán de influir decididamente en la fijación de un sistema de carrera.

Ni mucho menos esta primera distinción entre la empresa privada y la Administración Pública es asumida explícitamente, más bien ocurre todo lo contrario. Por ejemplo, en la prensa del pasado 7 de diciembre, concretamente en *Ya*, se recogen con cierta extensión las declaraciones de una personalidad relevante del partido en el Gobierno, ponente sobre Administración Pública en un encuentro de parlamentarios socialistas. «Destaco —dijo— la profesionalidad de los funcionarios, a los que eximo de culpabilidad en la ineficacia de la Ad-

ministración.» «Los funcionarios —aseguró— son ciudadanos como los demás y el problema es de organización empresarial.» De la cita me interesa destacar que la culpa de los males administrativos se atribuye a la falta de esquemas empresariales comparando la Administración Pública con una organización privada.

Reconozcamos, pues, que la carrera administrativa no puede ser igual que en la empresa, y digamos de una vez a los funcionarios que podrán tener ventajas en unas cosas e inconvenientes en otras, pero nunca su porvenir profesional transcurrirá igual que si optan por el sector privado.

En segundo lugar, habría que destacar la pluralidad en el seno de las Administraciones Públicas. Establecer un sistema de carrera común para todos los niveles y, dentro de cada nivel, para todos los Cuerpos o Escalas que lo componen, es, en el más generoso de los supuestos, una ingenuidad.

Diseñar idénticos mecanismos para motivar e incentivar profesionalmente a un Letrado del Estado y a un Auxiliar de Administración no es un problema de progresismo o de conservadurismo, sino de falta de realismo. La Administración Pública está compuesta de un conglomerado de profesiones y categorías tan variado que difícilmente resiste una regulación homogénea y mecánica; lo cual no tiene nada que ver con ceder a presiones corporativas, ni con el mantenimiento de privilegios injustificados. Hay que tratar de diferente manera lo que es diferente, so pena de producir efectos perversos.

Por último, y dentro del diseño básico en el que debe moverse una carrera profesional, habrá que definir su duración. Difícilmente, podemos pensar que la vida laboral de un individuo quede llena y satisfecha si le proponemos al ingresar, con veinticinco años por ejemplo, que en los próximos cuarenta puede ir ascendiendo, sin prisas pero sin pausas, en «saltitos» de dos en dos niveles con un abanico que en el mejor de los casos comprende tres o cuatro posibilidades. Nos referimos a los Cuerpos Superiores, los inferiores lo tienen peor ya que difícilmente tendrán posibilidad de subir algún nivel a lo largo de su existencia laboral.

La carrera profesional debe tener una trayectoria conocida, que estimule al individuo y le promocióne durante toda su vida profesional. Al principio difícilmente se podrá pensar en etapas que comprendan más de ocho o diez años, fase en la que se presupone que el individuo ha debido alcanzar su madurez profesional. A partir de ese momento su trayectoria, si es una persona profesionalizada, debe tomar otros derroteros. La empresa privada lo tiene absolutamente claro y establece en ese momento otro nivel diferente: el directivo. El *status* cambia sustancialmente. Las retribuciones dejan de estar regladas y entran en un tratamiento singularizado. Se exigen al individuo destrezas diferen-

tes a las que habilita la mera posesión de un título académico. Ha de ser capaz de formular políticas alternativas, tomar decisiones que impliquen repercusiones decisivas para la organización, o dirigir equipos humanos multidisciplinares, altamente cualificados, cuya coordinación y aprovechamiento excede la simple potestad jerárquica.

Se inicia otra etapa profesional, o si se quiere otra carrera, donde las reglas de juego cambian sustancialmente, ya no se pueden garantizar progresiones más o menos regulares, con márgenes reducidos de discrecionalidad. La carrera de un directivo implica la asunción de riesgos. La movilidad pasa a ser un valor esencial. Desaparece la garantía de no poder descender, por más que los casos concretos de pérdida del *status* se cuenten con los dedos de una mano y el mayor riesgo del directivo es ser arrinconado en vía muerta.

Es, en definitiva, un estamento nítidamente diferenciado del nivel técnico o puramente profesional. Claramente definido en las organizaciones privadas y en el que hay total libertad para entrar en él o no aceptar sus reglas de juego, permaneciendo en el mero nivel técnico. Lo cual implica, en el seno de una *cultura* ampliamente competitiva, todo un pronunciamiento sobre el presente y futuro profesional del individuo, de tal manera que suele constituir una soñada meta y raro el profesional que no aspira a alcanzarlo.

Frente a este carácter diáfano, la Administración Pública no sabe quiénes son sus directivos. Uno de los trabajos de investigación que se realizó en el INAP, allá por el año 1983, tenía como finalidad el área directiva, y se dirigió a Subdirectores y Directores Generales. Todos aceptaban el término, pero aseguraban que «directivos eran los otros», tan sartriana situación no tiene parangón en ninguna organización privada.

Parece, pues, que delimitar la carrera profesional en el tiempo, determinando con claridad cuando se ha agotado una etapa, y no tratando de dar igual tratamiento a lo que son fases diferentes, quizás reportase algún beneficio. Excesivo puede ser la libre designación de un Jefe de Negociado, pero cubrir un puesto de Subdirector por concurso es incurrir en el vicio contrario. El recién aprobado proyecto de ley limita el concurso al nivel 28, lo que parece más próximo a la realidad deseable.

IV. LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA

Así las cosas, la Ley de Medidas (L. M.) vino como en otros aspectos de la vida administrativa, a recoger las aspiraciones del funcionariado que anhelaba una carrera y, al mismo tiempo, a acabar con un estado de cosas que consideraba intrínsecamente malo, corporativo y

perjudicial para los intereses de la Administración y de la sociedad en general. En la Exposición de Motivos dice textualmente: «Se afronta, de otra parte, de una manera realista el problema de la carrera administrativa, autorizándose al Gobierno para reformar profundamente nuestra Función Pública, sus Cuerpos y Escalas, permitiendo su supresión, unificación o modificación y ordenando la realización de los estudios precisos para la clasificación de los puestos de trabajo, fase sobre la que ha de articularse la auténtica carrera administrativa...»

«... la ley modifica, por ello, el actual sistema de retribuciones estableciendo con claridad una primacía importante para aquellas que vienen unidas al puesto de trabajo».

Se configuraba, pues, un sistema que proclamaba como pieza clave el puesto de trabajo, al que queda condicionado el régimen retributivo. Se venía de esta manera a establecer un nuevo diseño para ordenar la carrera profesional de los funcionarios públicos, que quedaría configurada en los capítulos IV y V de la L. M., dedicados a la selección, provisión de puestos y de promoción y régimen retributivo respectivamente, y que posteriormente fue desarrollado por el Real Decreto 2617/1985, llamado popularmente el «rejilla». El sistema establecido, al tener carácter de base del régimen estatutario, se aplicó al personal de todas las Administraciones Públicas.

Antes de entrar en el análisis del nuevo sistema convendría destacar tres puntos, que lo condicionaron fuertemente:

Primero. El Tribunal Constitucional declaró nulos, por vulnerar la Constitución, algunos aspectos concretos. Bien es cierto que no básicos, pero lo suficientemente importantes para introducir un cierto grado de inseguridad en el sistema.

Segundo. La Disposición final segunda del Decreto «rejilla» dejó sin entrar en vigor los Capítulos II, III, IV y V de su propio articulado. Hay que advertir al lector que sólo tenía seis. El primero regulaba con rigor y precisión el ámbito de vigencia de lo que no iba a aplicarse. En resumen, de 34 artículos sólo 5 quedaron vigentes.

El resto quedaba supeditado a la publicación de las relaciones de puestos de trabajo, solamente realizada, a finales de 1987, en un Ministerio, que posteriormente modificó su estructura.

Tercero. Cada año el Ministerio de Economía y Hacienda, vía Ley de Presupuestos, modifica lo que ha ido considerando menester.

En resumen, en estos momentos lo vigente no es fácil saberlo y desde luego está reservado a expertos en la materia, que se debaten en una gran incertidumbre sobre algunos puntos concretos.

Quede, pues, sentado el principio de escasa claridad y seguridad de las reglas de funcionamiento que se establecieron en el nuevo sistema.

Pasemos ahora al análisis de su virtualidad, es decir, de qué manera establece una progresión ordenada de las trayectorias profesionales de los funcionarios públicos y las dota de los suficientes estímulos para seguirla.

1. *El puesto de trabajo, eje del nuevo sistema*

Tal y como nos anunciaba la Exposición de Motivos, se realizaron estudios para la clasificación de los puestos de trabajo, que se llevaron a cabo por «Hay Ibérica». La empresa trabajó durante meses, se sabe que recorrió Ministerios y debió elaborar un estudio concienzudo y riguroso que permitiría posteriormente al Ministerio de Economía y Hacienda cuantificar en pesetas todos y cada uno de los puestos de la Administración Civil del Estado, pero que no tuvo, lamentablemente, difusión pública.

Con estos datos, se establecieron —ya los había— treinta niveles, en alguno de los cuales debía ser clasificado cada puesto. Y la carrera quedó configurada como la progresión a lo largo de esos treinta niveles, con los siguientes límites:

— Sólo se consolida nivel personal con el ejercicio de dos o tres años, según los casos, de un puesto.

— No se puede ascender en más de dos niveles al que uno tiene consolidado.

— Cada Cuerpo o Escala en función de su titulación tiene un abanico de niveles, por ejemplo en el Grupo A va del 11 al 30.

Estas reglas regulaban un sistema que, no obstante, planteaba algunas dificultades:

Primero. Se aplica a todos los Cuerpos y Escalas de la Administración, sin distinción alguna. Ya hemos dejado dicho que un modelo tan universal suele tener el pequeño inconveniente de ser de administración difícilísima.

Segundo. Era de realización imposible, toda vez que los puestos de trabajo no estaban —a pesar de los estudios— clasificados agotando la escala. Es decir, el funcionario superior que se quedó en el nivel 11 estaba y sigue estando abocado a jubilarse en él, porque los niveles 13 y 15 no existen para su Grupo, e igual sucedía en otras categorías.

Esta circunstancia, que no se valoró en su justa medida, no es de lo más estimulante ni prometedor, y aunque económicamente ha podido ser compensada por otros criterios, que ya veremos, no fue un estímulo para entregarse al trabajo con dedicación.

Tercero. Dejando aparte estas situaciones anómalas, el resto de los funcionarios se encontró:

— Sólo a partir de 1 de enero de 1985 su vida administrativa comenzó a tener sentido; hasta ese momento su trayectoria profesional no se consideraba.

— Si ya se había consolidado el nivel 30, la carrera estaba agotada. Su único objetivo, en adelante, debía ser permanecer y administrar su economía en función de los incrementos anuales del IPC. El nivel 30 era atribuido a las Subdirecciones Generales, que quedaban sometidas, como puesto de trabajo, a idéntico tratamiento que los Negociados. Las Direcciones Generales eran reservadas al nivel político y no se llegaron a plasmar las promesas de profesionalización.

La sentida necesidad de establecer unos puestos directivos se frustró. Como inmediata consecuencia el sistema establecido tiene la pretensión de ordenar no menos de cuarenta años de vida profesional —término medio— con un abanico que en el mejor de los casos cubre de seis a ocho años. Un funcionario de nivel superior que ingrese en un nivel 26, en cuatro años ha podido tocar techo. Ante este panorama, es muy difícil aconsejar a un joven funcionario si debe correr mucho o tomárselo con toda la calma del mundo.

Cuarto. Las leyes presupuestarias han ido modificando anualmente las exigencias de consolidación. Así la Ley de Presupuestos para 1986 estableció [art. 13.1.c)] que hasta no haber consolidado grado personal, no sería de aplicación el requisito de no poder ascender en más de dos niveles.

Esto significaba pura y llamamente que un recién ingresado podía ser nombrado Subdirector General, pero no un funcionario que llevando diez años sólo hubiera consolidado el grado 26. Así lo decía el texto presupuestario, y así sigue vigente, so pena que consideremos que la Ley Presupuestaria se agota en una anualidad... Pero ante esta duda la Ley vigente para el ejercicio 1988 vuelve a permitir ascender sin consolidar nivel [art. 31.1.c)].

Quinto. Algunos Departamentos, ante la imposible situación de gestión de personal en que se encontraban, tiraron por la calle de en medio y empezaron a hacer nombramientos a favor de personas que no cumplían los requisitos, mediante la salomónica fórmula de darle carácter «provisional» o «asimilados».

2. La provisión de puestos

Analizando el eje vertebral del sistema es conveniente examinar qué mecanismo se estableció para evaluar méritos, juzgar capacidades y establecer una relación causa-efecto entre el comportamiento profesional de cada funcionario y la situación laboral que éste alcanza. De tal manera que el sujeto se viera estimulado a integrarse y a participar de

forma eficiente. Es decir, cómo se iba a llevar a cabo la provisión de puestos.

Los sistemas que recoge la L. M. son la *libre designación* y el *concurso*.

Sobre la primera poco hay que decir, al no existir, hasta ahora, relaciones de puestos queda en manos del convocante definir los perfiles del mismo, el cual para no pillarse los dedos suele establecer requisitos tan amplios, que en el mejor de los casos agrupa a todo el nivel educativo (Grupo A) sin mayores exigencia ni especificaciones. Y no deja de ser raro que agrupe, sin mayores problemas, a niveles diferentes. Cito un glorioso caso, del cual da fe el *BOE*, en el que se solicitaba indistintamente un nivel A, B, C o D. La mínima exigencia de control del gasto público exigiría cubrir los puestos con el menor coste y la racionalidad de cualquier organización, distinguir entre un titulado superior y un auxiliar.

Otras veces se ven cosas tales como: «Grupo C, Requisito: Licenciado en Derecho.» Todo parece indicar que en este caso la Administración intenta aprovechar a un titulado superior pagándole como a un administrativo. Ejemplar actuación, desde el punto de vista laboral, que no ha generado protestas de los Sindicatos.

Estas fórmulas no estimulan demasiado la especialización, lo único que han fomentado es una desafortunada actividad de papeleo, ya que al establecerse la obligatoriedad de publicarlos en el *BOE* —no siempre cumplida—, aun cuando haya candidato, se generan toneladas de «curricula» que van y vienen inútilmente. Es más, para cualquier puesto de mediana importancia se busca el candidato y, *a posteriori* se convoca, lo que retrasa entre uno o dos meses el nombramiento.

¿Qué puesto se puede nombrar por libre designación? El «rejilla» lo aclara, en tanto no haya relaciones de puestos «los de nivel 24 y superior y las secretarías de altos cargos y Subdirectores Generales» (1).

No voy a entrar en demasiadas reflexiones sobre un tema que poco merece, pero no es igual nombrar un Subdirector que un Jefe de Sección, y hay abismos entre el «haga usted lo que quiera» y «queda nombrado en virtud de concurso».

En el Decreto «rejilla» se establecieron algunos criterios de promoción razonables, tales como cursos de formación, realizados en el INAP, Comisiones de Evaluación, etc., incluso se preveía la permeabilidad entre diferentes Cuerpos..., pero ni han tenido desarrollo, ni han entrado en vigor, ni hay posibilidad de hacerlo mientras se contemple con carácter universal e indiscriminado.

(1) Estos aspectos han sido modificados por el proyecto de ley que en estos momentos se tramita en las Cortes.

3. El sistema retributivo

La Exposición de Motivos de la L. M. coherente con su construcción de la carrera prometió «especial primacía para aquellas (retribuciones) que van ligadas al puesto de trabajo». No cabe duda que pueden existir —y de hecho existen— otros estímulos para ordenar la carrera, pero es absolutamente claro que son supletorios y complementarios del sistema retributivo y, que si éste falla, los restantes difícilmente serán capaces de corregir las desviaciones. Resulta, por tanto, obligado constatar en qué medida el nuevo sistema ha conseguido la pretendida finalidad que se le atribuyó.

Antes de la L. M. los puestos de trabajo tenían idéntico complemento de destino según el nivel que ostentaran, rompiéndose el principio de a igual puesto igual sueldo por el llamado incentivo corporativo, que se percibía en función del Cuerpo al que pertenecía el funcionario. El nuevo sistema suprimió éste por injusto y estableció como sustitutivo el *complemento específico* que diferenciaba entre puestos de igual nivel en base a «su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad» y *el complemento de productividad* «destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa en el desempeño de trabajo». He entrecomillado estas definiciones porque reproducen literalmente el concepto que de los mismos da la Ley.

Nadie discute que la introducción de estos conceptos supuso incrementos económicos importantes para los escalones superiores de la Administración, especialmente los puestos con niveles entre el 28 y el 30, y que acabar con el incentivo corporativo era progresista. Pero estas mejoras tuvieron el carácter de lotería.

El funcionario se encontró con que su puesto de trabajo era valorado en más o en menos en función de elementos que le eran ajenos, que no había conocido en el momento de promocionar a él y que, desde luego, no dependían de su voluntad, ya que los criterios no fueron hechos públicos, como ya hemos tenido ocasión de comentar.

A mayor abundamiento, la entrada en vigor del nuevo sistema se aplicó conforme se aprobaban los catálogos por el Consejo de Ministros, con lo cual la suerte de tener un responsable activo que fuera capaz de tramitar con rapidez y buen pulso el Catálogo del Ente donde estaba destinado, se convirtió en un factor trascendental de tus ingresos. Tan decisivo asunto quedaba fuera de las posibilidades de actuación del funcionario público, al que únicamente quedaba, encomendar su futuro retributivo a la Providencia, apostando fuerte por su responsable-negociador, del que dependía algo tan sustancial a su vida profesional como eran la cuantía de sus emolumentos.

La implantación del nuevo régimen produjo tal convulsión que hubo que utilizar el complemento de productividad como corrector de las disfunciones producidas. Fue tal el cúmulo de incidencias que tuvieron lugar con la aprobación de los catálogos que con la productividad se trató de paliar pérdidas reales en retribuciones, desviaciones injustificadas, agravios desproporcionados. En definitiva se implantó lo que dio en llamarse el «luiscañelismo», se quitaba productividad a los que ganaban mucho para dárselo a los que perdían. Y esta saludable decisión no fue decidida espontáneamente; por el contrario, fue objeto de una rigurosa Instrucción del Ministerio de Economía y Hacienda que desnaturalizaba sin ningún prejuicio la esencia del complemento de productividad (se hablaba de productividad compensatoria), que de esta manera nació muerto.

Los inicios del sistema no pudieron ser más lamentables, pero habría que ver si su posterior evolución mejoró las cosas. Por lo pronto, los niveles inferiores se vieron frustrados porque no les tocó nada en el reparto. Los que subían estaban irritados porque se comparaban con otros «mejorados» y los que salieron privilegiados se encontraban incómodos porque eran el centro de todas las miradas y todos los comentarios, no precisamente afectuosos. En definitiva, nunca unas mejoras irritaron a tantos.

Pero analicemos las consecuencias:

Primero. Establecida la carrera en pasos de niveles de dos en dos, el funcionario se encontraba con el riesgo absolutamente real de ascender de nivel progresando en su carrera y perder emolumentos, ya que los específicos podían variar para un puesto del mismo nivel de uno a tres aproximadamente, con lo cual se podía promocionar perdiendo y descender ganando. Tan variadas y ricas posibilidades abrieron todo un abismo de incertidumbres ante cada traslado o cambio de puesto, que obligaba a concienzudos estudios sobre el específico y sobre la productividad que te alcanzaría. Para ilustrar la historia podemos citar que llegaron a establecerse 52 complementos específicos distintos para el nivel 26 solamente.

No creo que nadie se atreva a argumentar que ese efecto perverso fue compensado por el complemento de destino porque, no en vano, el Ministerio de Economía y Hacienda, responsable en solitario de este ingenio, puso especial cuidado en que el abanico se fuera cerrando en este concepto, quedando totalmente descompensando por los otros.

Podíamos hacer entretenidas disgresiones sobre la peligrosidad o la penosidad de un trabajo burocrático, sobre las diferencias de específicos entre puestos idénticos, salvada sea la de estar en diferentes Ministerios; podíamos rellenar algunos folios sobre la tosquedad conceptual del complemento de destino y del específico, que retribuyen la misma cosa, pero no creo que sea necesario insistir demasiado sobre el

caos que ha introducido el complemento específico desde el punto de vista de la carrera profesional.

Segundo. La productividad. Ya hemos visto el carácter de primeros auxilios que se atribuyó a este complemento. Pero pasado el efecto de productividad compensatoria, ¿cómo ha funcionado?

Medir «el interés, la iniciativa, la actividad extraordinaria o el especial rendimiento», es imposible; saber cuando un subordinado trabaja bien, es fácil. Cuando se quiere ser tan justo y objetivo para medir lo incomensurable se cae en lo grotesco, y menos mal, si no incurrimos en lo trágico. No hay medidas —yo no las conozco— que determinen el normal rendimiento de un asesor; a cambio de ello es muy fácil saber si «funciona» bien, o si es «bueno o no».

Los criterios del número de folios escritos, objetivos alcanzados, controles horarios o de presencia, generan reacciones de bodevil, obligan a puestas en escena complejísimas, y normalmente inútiles, que sistemáticamente acaban con el cese de la autoridad patrocinadora, dejando profundamente deteriorado el clima laboral.

Si a estos problemas se añade la exigencia de publicidad de este complemento, concluiremos con que se ha convertido en una patata caliente que corre de mano en mano y que ha dado lugar a prolijas instrucciones de los Subsecretarios regulándolo hasta el más mínimo detalle y condicionando su percepción, en algunos casos, a la jornada de tarde. Su finalidad, con independencia de que nos convenza, ha sido incumplida y se ha convertido en un auténtico fracaso.

Para acabar, la L. M. establecía que este complemento no podría exceder de un porcentaje de los costes de personal de cada programa, que lo habría de fijar la Ley Presupuestaria anual. No se ha hecho; las razones son fáciles de adivinar.

Tercero. Por último y dentro de este análisis de las interrelaciones del sistema retributivo-carrera había que añadir en determinados sectores los Consejos de Administración de Empresas Públicas. Como es natural éstos están limitados a minorías muy exclusivas. La normativa de incompatibilidad limita la participación a dos como máximo y las cuantías en concepto de dieta se fijaron en 50.000, 70.000 y 90.000 por asistencia.

En este tema el desconocimiento es total (2). Si son complementos retributivos, ante salarios escasos, habrá que corregirlo y reconocerlo. Si se dan en función del puesto de trabajo, también. Las cuantías pueden llegar a ser importantes. Hay supuestos, no hipotéticos, sino con nombre y apellidos, que desde un nivel 30 perciben más retribuciones que un Subsecretario... En cualquier caso no son un elemento clarificador ni coadyuvan a la transparencia ni a la mejora del sistema.

(2) Escritas estas páginas, una revista ha publicado una lista de los miembros de todos los Consejos, con marcados tintes demagógicos y escandalosos.

Cuarto. Para completar la visión somera del sistema retributivo, habría que concluir aludiendo al expediente que se ha utilizado para la distribución de los Fondos presupuestarios de los años 1986 y 1987, garantizando niveles mínimos por grupos. No se puede más que alabar las mejoras retributivas y las intenciones que dichos acuerdos albergan, pero habrá que reconocer que la técnica empleada no es de lo más depurada. Si las mejoras económicas, sin que medie intervención del sujeto, garantizan el nivel 20 a los Cuerpos de nivel A, y así sucesivamente en el 16, 10, 8 y 6, se está modificando el abanico que se estableció en el Decreto «rejilla» acortándolo. Lo que significa reconocer que estaba mal calculado o que era injusto. Las disfunciones generadas han sido mayores todavía.

V. CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE PERSPECTIVAS DE CARRERA

El modelo de carrera-sistema retributivo, se vean por separado o se pongan en correlación, ha producido consecuencias no muy afortunadas.

Su falta de racionalidad ha provocado diferencias retributivas injustas, inexplicables y notorias. Totalmente ajenas a la *voluntad* y a la *participación del funcionario*, que asistía impávido y asustado a la implantación de un nuevo sistema en el que sin mediar mérito o demérito por su parte, ni tener conciencia de ello, sus retribuciones sufrieron cambios considerables. Se mató cualquier incentivación o motivación, y desde luego no quedaron rastros de causa-efecto entre la dedicación al trabajo, el desempeño del puesto y lo que te «tocaba» en el reparto. Los Ministerios económicos quedaron manifiestamente mejor parados que los restantes y, dentro de ellos, el Ministerio de Economía y Hacienda a la cabeza, sin más razón que la sinrazón.

Por lo que respecta a los ascensos, al quedar todos los puestos adscritos a todos los funcionarios con independencia del Cuerpo o Escala de pertenencia, incluso de niveles diferentes, la carrera se convirtió en una difícil peripecia para salvar dificultades u obstáculos, en que lo que menos valía era la profesionalidad. Detectado un puesto, anunciado en el *BOE*, y evaluado económicamente, lo que obligaba a un fin de gestiones, llamadas y «contactos», éstos debían continuar para saber si existía un «tapado», cosa normal si era de relativa importancia. En este caso lo recomendable era abstenerse. En el hipotético supuesto que esto no sucediera había que presentar la solicitud que, ante la falta de requisitos y descripción conocida del puesto, convenía que contuviera el máximo de datos posibles y sobre todo aquellos suscep-

tibles de agradar a la persona que fuera a realizar la selección. Conocí un caso en que para la provisión de un puesto de alta cualificación, las características que se buscaban era que se tratara de un recién ingresado, «de la última promoción a ser posible».

Si a estas incertidumbres en cuanto a la movilidad le añadimos las disfunciones del sistema retributivo, tal y como han quedado expuestas, podemos concluir destacando algunas de las consecuencias que se han generado, y que convierten el panorama en algo poco alentador.

1. Podemos afirmar que la Administración Pública española *no tiene estructurado un sistema de carrera profesional* para los funcionarios. Existen normas que en algún momento tuvieron esa finalidad pero cuyo planteamiento y desarrollo no llegaron a alcanzar los fines propuestos.

Con esto no se pretende realizar un juicio de valor acerca de las intenciones que animaron a los redactores de la L. M. en su búsqueda de la «auténtica carrera»; que probablemente fueron buenas. Se trata de poner de relieve que los resultados fueron lamentables. Lo que había antes no era la panacea, era un *modus operandi* que dejaba mucho que desear. Se sentía la necesidad de estructurar un sistema de carrera moderno y eficaz. Es verdad que no se sabía demasiado bien en qué consistía un «sistema moderno y eficaz», pero tampoco se llevaron a cabo estudios previos lo suficientemente profundos para haber evitado algunos defectos.

Asimismo, el análisis de lo que sucede en otras latitudes próximas podía haber servido, no para imitaciones miméticas, pero sí para inspiraciones más certeras o para eliminación de errores crasos. No se realizó y poco sentido tienen ahora las lamentaciones, si no son para aprender de ellas.

2. La adscripción indistinta de todos los puestos de trabajo a cualquier funcionario público, tal y como queda configurada en el artículo 15 de la L. M. ha producido una *desprofesionalización* irreparable y es, desde luego, mucho más grave que la libre designación. La conjunción entre ambas junto con falta de descripción de puestos de trabajo ha creado unos ámbitos de arbitrariedad —que no discrecionalidad—, muy difíciles de atajar. El resultado ha sido que cualquiera puede ocupar cualquier puesto, sin suficientes garantías de rigor profesional.

Se trató de romper el cantonalismo que el corporativismo había generado en determinados sectores de la Administración del Estado. Para ello se movilizó todo un ejército de reserva de colectivos marginales, que lamentablemente no se caracterizaban por una rigurosa selección ni una alta preparación técnica. Pero, además, su captación, como acabamos de ver, se ha llevado a cabo sin el menor criterio selectivo. Una vez más se atacó un mal produciendo otro más grave.

3. La falta de una carrera profesional regulada y estructurada ge-

nera en cualquier organización, y la Administración Pública no es una excepción, la inseguridad de sus componentes. No se sabe cómo ascender, cómo mejorar económicamente, cómo garantizar el nivel alcanzado. Este «vacío» de funcionamiento tiende a rellenarse rápidamente por la elaboración de unas «reglas de juego» propias.

En primer lugar y como efecto inmediato los fines de la organización son sustituidos por el fin propio de supervivencia. El individuo ya no se dedica a trabajar, o lo hace en la menor medida posible y de cualquier manera, porque sus preocupaciones están en otra cosa. De sobra es conocido que el personal contratado por períodos de un año dedica seis meses a trabajar y otros seis a asegurar la renovación de su contrato.

Esta reacción es algo absolutamente natural, perfectamente conocida, y tan rigurosa como las leyes físicas. A mayor grado de inseguridad en las pautas de comportamiento de una organización crece en proporción directa la falta de atención a los fines y objetivos organizativos, siendo sustituida en cantidades idénticas por la dedicación del grupo a su supervivencia; que implica, como es obvio, no sólo no morir sino mejorar.

En segundo lugar y en íntima relación con la regla anterior está la elaboración de un «manual de funcionamiento interno». Si la propia organización no garantiza un sistema *claro, ordenado, causal, lógico y aceptado*, al que acomodar las actuaciones profesionales, de tal manera, que acomodándose a él, se logre al mismo tiempo la consecución de los objetivos que la organización tiene asignados y el mantenimiento y progreso personal, cada cual elaborará su propio sistema para, al menos, garantizar lo segundo.

El más elemental instinto de conservación permite identificar un jefe, que ofrezca seguridad y apostar por él, ofreciéndole una lealtad más o menos eterna. Es una actuación primaria, fuertemente individualista, que implica alto riesgo. ¿Quién garantiza la seguridad del jefe? ¿Por cuánto tiempo se podrá mantener? ¿Hasta cuándo podrá «tirar» de nosotros? Estas y otras muchas preguntas quedan sin respuesta en esta fórmula, lo que la hace poco útil.

Un segundo modelo, viejo como el mundo pero de mayor eficacia, es la formación de grupos. En los primeros momentos de las reformas fue el grupo político, pero política y administración garantizan un *flirt* aunque no aseguran un sólido matrimonio, por lo que fue sustituido con cierta rapidez por vínculos más sólidos: la promoción, el lugar de nacimiento, el Colegio Mayor, la titulación académica. No quisiera poner ejemplos, que están en la mente de todos, y que podrían irritar, pero este tipo de uniones han proliferado en los últimos tiempos, con todos los inconvenientes que conllevan.

Se ha sustituido, en un tiempo récord, un sistema corporativo vi-

cioso y con graves defectos; nadie ha olvidado las palabras del profesor García de Enterría sobre el particular, pero que tenía algunos rasgos de racionalidad por un sistema en el que han proliferado «clanes», «tribus», o si se prefiere en el argot de las Administraciones Públicas latinoamericanas, modelo más próximo, por las «trenzas».

4. Conclusión.

Existe una conciencia ampliamente generalizada de que el mérito profesional no tiene ninguna relación con la promoción, ni con las mejoras económicas. El reciente artículo del profesor Nieto en el *País* de 26 de noviembre de 1987 es, en tono humorístico, un trágico sentimiento que se extiende entre los funcionarios públicos.

Sería importante conocer los resultados de los estudios, que sin duda tienen que existir, sobre absentismo laboral, motivación, factores de satisfacción-insatisfacción del funcionario público tras la aplicación de las medidas de reforma. Al no disponer de ellos, no puedo más que guiarme de intuiciones personales, contrastadas por las impresiones de colegas de cuya capacidad y dedicación al servicio público no albergo la menor duda.

La falta de estímulo y de aliciente para convertir a la Función Pública en una profesión producen en unos casos una desmoralización grave, en otros un oportunismo desaforado. Uno y otro son caldo de cultivo de males como el absentismo, el desinterés, la corrupción... que cuando se introducen son de difícil y costosa erradicación.

Quizá haya sido una importante conquista haber reducido en 200 ó 300 el número de Cuespos o Escalas de funcionarios. A mí, como ciudadano, me preocupa más saber si el producto final que la Administración Pública ofrece a la sociedad ha mejorado, y como funcionario tener condicionado mi futuro profesional a unas reglas de juego que conozca previamente y que sepa influidas por mi capacidad y mi esfuerzo personal. Ni de lo primero ni de lo segundo estoy demasiado convencido.

A veces, a uno le asalta la trágica impresión de que el gran dinamismo que se ha imprimido a la Administración Pública española en los últimos años, ha tenido algunos acentos regresivos. Me tendrán que disculpar si me equivoco, pero sustituir el Cuerpo por la «trenza» me parece un retroceso, y la actual batalla por los concursos, más me recuerda al Estatuto de Maura que al de López Rodó.

VI. COLOFON

Tras todo lo dicho, quizá uno se encuentre tentado a proponer el sistema perfecto, que solucionara todos los males, hiciera la felicidad de los funcionarios, encantara a la clase política, fuera aplaudido por

los sindicatos y produjera a corto plazo una mejora sustancial en el funcionamiento de los servicios. Yo sucumbiría de mil amores a esta tentación si lo conociera. Lamentablemente no lo tengo y lo que es peor, creo que no existe.

En cualquier caso, me gustaría frente a todo lo dicho recibir argumentos que me demostraran que estoy equivocado. De sobra sé que es una visión pesimista, lo que no estoy tan seguro es que sea errónea. Aquí se recogen mis ideas, como es natural, pero también opiniones de dentro y de fuera de la Administración. Lo que flota en el ambiente es desmoralización por lo que se ve desde dentro y preocupación por la visión desde fuera.

Quisiera acabar este trabajo esbozando algunas ideas sobre el tema de la carrera, que considero factibles, por supuesto discutibles y también rebatibles y rechazables. Ni contienen un sistema acabado ni lo pretenden. Son sólo eso, algunas reflexiones, a modo de resumen de todo cuanto he dicho hasta aquí.

Primera. No es conveniente petrificar sistemas de carrera en leyes. La ley debe contener garantías elementales, los conceptos básicos, los ejes de sistema; nada más. Ser un código de mínimos que evite abusos o excesos.

Los detalles del sistema, sus perfiles, sus virtualidades deben estar regulados en *forma reglamentaria* para que sean más fácilmente adaptables a las condiciones y circunstancias de los diferentes grupos y categorías.

Segunda. El sistema de carrera tiene que ser asumido por los interesados. Digo «asumido» que es algo más *complejo* que negociado.

Los sindicatos podrán tener toda la representatividad que les dan los votos y merecer todo el respeto del mundo, pero su acción tiene un fuerte contenido reivindicativo dirigida a los colectivos más numerosos y menos favorecidos, por lo que suelen mantener una concepción de la carrera profesional configurada como un mecanismo de conseguir mejoras *generales y automáticas*; cuando es precisamente lo contrario lo que se pretende.

Estas limitaciones, claras en el mundo empresarial, no están asumidas en la Administración Pública. Las categorías de directivo, cuadros, mandos medios, técnicos, etc., son conceptos perfectamente definidos, diferenciados y tratados. Los primeros son totalmente ajenos a cualquier acción colectiva, los restantes tienen regulaciones y especificaciones muy diversas. La Administración española ha quemado etapas, ha suprimido los estados intermedios. Todos son iguales: Subdirectores, Técnicos y Titulados Superiores, Medios, personal de base...

No es sitio ni el momento de extendernos en reflexiones, obvias, por otra parte. Pero conviene no engañarse, tratar igual a lo diferente es un error. Y si un determinado colectivo no acepta un sistema de

carrera, fracasará. No cabe establecer un sistema que genere rechazo en vez de estímulo.

Tercera. Los sistemas de carrera no son de valor universal. No se puede motivar igual a colectivos diferentes, porque sus objetivos, sus fines y sus aspiraciones no son iguales, por tanto, habrá que establecer diferentes fórmulas, so pena de tener algo que no sirva para nadie.

Sin embargo, cualquier fórmula que apliquemos debe cumplir unas condiciones mínimas e imprescindibles, si queremos garantizar su virtualidad.

— Ha de ser ostensible y manifiesta la relación causal existente entre el comportamiento profesional y el desempeño de las tareas atribuidas y las posiciones que se van alcanzando dentro de la organización.

— Debe existir la posibilidad, mediante los cauces adecuados, para que cualquier miembro de la organización pueda llegar a cualquier puesto. Esta permeabilidad teórica no significa inexistencia de categorías, sino el establecimiento de vías de acceso de unas a otras. Y no sólo en sentido vertical, sino también en el horizontal.

— Por último, hay que establecer un mercado interior que garantice a los miembros de la organización ventajas para acceder a los diferentes puestos de trabajo sobre los de fuera.

En el caso de que estos principios no se cumplan, cualquier sistema de carrera que establezcamos estará generando efectos desmotivadores o desintegradores en el seno de la organización. Cada individuo considerará inútil, a efectos de su promoción personal, su aportación a los objetivos y fines organizacionales y el resultado será el desinterés por alcanzarlos.

Cuarta. La carrera debe implicar un régimen de exigencias estimuladas y compensadas. Si se quiere competir en la sociedad en que vivimos, la Administración no puede rebajar los niveles de cualificación de sus directivos y cuadros. Para que el personal de base pueda acceder a ellos, el camino no es rebajar los niveles de preparación suprimiendo exigencias, sino dotarles de medios de formación, para completar sus insuficiencias. Cualquier empresa de tipo medio destina cantidades importantes de dinero a formación. Formación planificada, controlada, dirigida a objetivos concretos..., y que habilita para ascensos y promociones.

No me parece adecuado suprimir la exigencia de títulos académicos, aun reconociendo que hoy valen poco, para acceder a los Cuerpos y Escalas. ¿Por qué no facilitar a los funcionarios que hagan o terminen sus carreras, limitándoles el horario, dándole becas...? ¿Por qué no sustituir alguna oposición por determinado tiempo de Escuela, si estamos en condiciones de garantizar que ésta sirve para algo?

¿Qué se gasta la Administración en formación? ¿Por qué no ela-

boran un Plan o Programa de formación, dirigido a colectivos concretos? Las posibilidades son grandes, exigen imaginación y voluntad.

Quinta. La antigüedad es el criterio más fácil de medir, pero utilizarlo como único, o casi único, de promoción puede llevarnos a situaciones absurdas. Hay que reconocerle sus límites y ponderar su valoración, ya que en unos casos puede ser un factor positivo y en otros negativo o indiferente.

El sistema de provisión de puestos es un elemento absolutamente esencial para garantizar el funcionamiento de la carrera. Es, en definitiva, la evaluación del comportamiento laboral, de la capacidad técnica y de la consecución de los objetivos. Su diseño y la convicción de que cada puesto es ocupado por el más capaz ha de ser un objetivo básico de una política de recursos humanos.

Sexta. En determinados puestos de nivel alto deberían conjugarse para su provisión criterios objetivos y otros subjetivos. Por ejemplo:

- Determinada antigüedad.
- Ocupar o haber ocupado puestos de determinados niveles o categorías.
- Valoración de los «curricula» por un Comité Técnico.
- Selección de los tres más idóneos dejando a la Autoridad correspondiente que pueda decidir el candidato que cubra mejor sus expectativas.

El sistema de listas de ascensos que utilizan en Francia, tiene algunos elementos útiles. Lógicamente conforme los puestos sean de menor nivel deben ir dominando los criterios objetivos frente a los discrecionales.

Séptima. Es imprescindible para la Administración española crear una clase directiva, en que la idea de Cuerpo se disuelva en unos conceptos y tratamientos gerenciales. A la que se accediese tras una acreditada experiencia y en la que se garantizasen puestos y retribuciones en consonancia. El actual sistema de consolidar niveles, no perdiendo más de dos grados, visto el sistema retributivo, no pasa de un mal seguro de desempleo, ya que una parte sustancial del sueldo en los niveles superiores está en el complemento específico y en la productividad. Ofrece una seguridad pero que en modo alguno incentiva ni motiva para realizar un trabajo bien hecho, ni para dedicar esfuerzos y anhelos al servicio público.

* * *

Como decía más arriba, no hay modelos perfectos, y si los hay, duran poco. Los sistemas de retribuciones, de promoción y ascenso, en definitiva, cualquier configuración de carrera profesional está sometido a fuertes presiones. Asegurar que no llegan al final los más osados sino los más capaces es una prueba que se ha de resistir día a día bajo

toda clase de tensiones. Normalmente su propia dinámica tiende a desvirtuarlos en períodos relativamente cortos de tiempo, y exigen revisiones constantes, con correcciones periódicas, si se quieren evitar disfunciones.

No me corresponde la carga de tener que elaborar un modelo que ordene al marasmo actual. Tampoco tengo el cargo, es decir, los medios económicos, humanos y materiales del mismo. Como mero sujeto paciente del sistema actual, creo que hay otras fórmulas que han sido probadas y contrastadas con éxito. Su aplicación exige una previa voluntad política de profesionalizar la Administración, lo que la convierte en menos manejable políticamente. Y esto, a todos los gobiernos que en el mundo son —con independencia de sus declaraciones públicas—, es algo que les cuesta, y que sólo acceden a ello cuando toman conciencia de que la Administración que tienen es también inmanejable pero por caótica.

Terminaré citando unas palabras de Alejandro Nieto: «La reforma burocrática se nos aparece entonces como un Babel ininteligible. El funcionario piensa en su puesto, en su sueldo y en su carrera; el sindicato, en las ventajas de sus afiliados; el ministro, en el despacho de sus asuntos; las corporaciones, en el aumento de su poder; los políticos, en el dominio del aparato, y la oposición, en el bloqueo de cuánto se está haciendo. Mientras tanto, los autores siguen traduciendo libros del americano, que nadie lee; las empresas consultoras buscan relaciones políticas y obtienen contratos y realizan estudios para prestar cobertura a las intenciones de sus mandantes; los expertos, funcionarios o no, se descorazonan al presentar sugerencias, que nadie sigue, y el ciudadano observa consternado que las cosas siempre van a peor y a más caras.»

