

Los Sindicatos ante la modernización de las Administraciones Públicas españolas

Juan Lobato Valero *

En este artículo se analiza la evolución que las relaciones sindicales han seguido en las Administraciones Públicas españolas.

El proceso viene condicionado por la apuesta que se hizo al comienzo de la transición democrática, trasladando al ámbito de la Administración el esquema laboral y sindical privado. Así, se les concede a la Unión General de Trabajadores y a Comisiones Obreras la condición de sindicatos más representativos, a la vez que se iban unificando -por la vía de los hechos- los regímenes aplicables a los funcionarios y al personal laboral. Debe advertirse que estábamos en presencia de una Administración que salía del régimen franquista -al igual que el país, pero de modo más acusado,- por lo que se consideraba conveniente consolidar unos Sindicatos potentes que, a la vez, eran los interlocutores en el mundo laboral privado.

Se analiza cómo el trabajo de los Sindicatos más representativos de la Administración evoluciona desde la negociación de la reforma de la Administración Pública a centrarse en la negociación de reivindicaciones localistas, con la consiguiente pérdida de peso en las decisiones estratégicas. Al mismo tiempo, el recelo con el que se les ve desde la Administración ha originado que los procesos negociadores entre ambos se hayan ido centrando en asuntos secundarios.

Paralelamente, se va perfilando una cierta casta formada por altos funcionarios, pertenecientes a los Cuerpos de élite, que van configurando cotidianamente un modelo de Administración en el que la atribución a los Directores Generales de la condición de funcionarios es el paradigma más representativo del mismo.

Por último, los recientes Acuerdos entre la Administración del Estado y los Sindicatos -especialmente el de 15 de septiembre de 1994- suponen un giro copernicano en el planteamiento hasta ahora existente, que abre una ventana a la esperanza de que los Sindicatos de clase participen y se impliquen aún más en el proceso de modernización de las Administraciones españolas.

1. La Ley de Reforma de la Función Pública y el movimiento sindical

La Ley 30/84, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, significa un tímido intento de reformar una Administración Pública, centrada en tres pilares: La aprobación de una Ley que uniformara el régimen aplicable a todas las Administraciones, símbolo de una voluntad política de cambio; limitar las actuaciones reformadoras al ámbito de los empleados públicos, sin incidir en las estructuras organizativas o en el funcionamiento de la Administración; introducir principios y prescripciones del campo privado y, especialmente, en lo que se refería a las relaciones sindicales.

Es interesante destacar que los protagonistas de la citada Ley -tanto parlamentarios como integrantes de la Secretaría de Estado de Administración Pública- tenían dos características comunes: la mayoría pertenecían al Cuerpo Técnico de Administración Civil -los antiguos T.A.C., hoy denominado Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado- y muchos de ellos habían sido destacados líderes de la Federación de Trabajadores de la Administración Pública, la FETAP, el Sindicato de la Administración de la Unión General de Trabajadores. Estos hechos son los que explican que, coherentemente, tanto la Ley de Reforma como la legislación consecuente no hizo sino recoger lo que fueron Resoluciones de los Congresos de la FETAP-UGT. Así, la Resolución sobre Administración Central y Autónoma del Primer Congreso Federal de la recién creada FSP-UGT celebrado el 26 de junio de 1983, va desgranando muchos de los principios y criterios que posteriormente se plasmarían en la Ley de Reforma.

Estas circunstancias tienen como consecuencia inmediata trasladar a la Administración una cultura sindical contraria al corporativismo y, por tanto, con valores sociales más amplios.

Durante la transición política española la opinión pública piensa tanto que el corporativismo es la causa principal de los problemas de nuestras Administraciones, como que los funcionarios forman parte de una casta privilegiada. De ahí que se potencien dos medidas de gran trascendencia posterior: en primer lugar, la laboralización del personal de las Administraciones - especialmente de la Local - lo que originó una profusión y confusión de funciones entre personal laboral y funcionarios. En segundo lugar, la introducción en nuestras Administraciones del modelo sindical privado, que potencia a las grandes organizaciones sindicales, al margen de su representatividad sectorial en cada centro de trabajo. Esto, una década después, lleva a unas consecuencias a las que luego me referiré.

2. La reforma Almunia como modelo a seguir

Es en esta situación cuando a partir de 1986 se inicia la denominada "Reforma Almunia". Constatando la insatisfacción política y social por el funcionamiento de la Administración y participando del proceso europeo de reforma de la misma, se pone en marcha un proceso de cambio cultural en la Administración del Estado.

Así, las ideas de modernización como proceso de cambios permanentes y cotidianos, el ciudadano como cliente de la Administración, la profesionalización de los funcionarios, los módulos como modelo de organizaciones administrativas descentralizadas, la eliminación de la permanente sospecha que supone la intervención previa de cada actuación administrativa, las relaciones de puestos de trabajo como modo de racionalizar las estructuras administrativas, o la necesidad de potenciar las tecnologías de la información, pasarán a engrosar el muestrario de conceptos habitualmente utilizados por los profesionales y los estudiosos de la Administración.

El efecto propagandístico de estas ideas ha sido innegable, hasta el punto de que, por ejemplo, el concepto de "modernización de la Administración" ha sido adoptado por todos los Partidos Políticos, Sindicatos, doctrina y analistas. Los planteamientos del equipo Almunia han sido asumidos por todas las Administraciones Públicas españolas, si bien cada una pone el acento en uno u otro aspecto determinado.

3. Los Sindicatos de clase y los altos funcionarios

Sin embargo, quiero destacar una idea que si bien suele pasar desapercibida va a jugar en el futuro un papel trascenden-

te: Es la que proclama que "la modernización de la Administración no se puede hacer contra los funcionarios, ni ésta se cambia por Decreto". Este axioma, que rememora el conocido libro de M. CROZIER *No se cambia la sociedad por Decreto*, va a servir de cabeza de puente de la apropiación por los altos funcionarios del proceso de modernización.

El modelo sindical en nuestra Administración, cuya cristalización fueron la Ley 30/84, de Reforma de la Función Pública, la Ley 9/87, de Organos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, así como la Ley 7/90, de Negociación colectiva y Participación en la Determinación de las Condiciones de Trabajo, atribuía a los denominados Sindicatos más representativos (Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores) el protagonismo de las relaciones sindicales. Esto obedecía a la idea de que estos Sindicatos -por su carácter general y su dimensión extradministrativa- constituyen un elemento de articulación dentro y fuera de la Administración. Sin embargo, es bien cierto que la mayoría de los funcionarios de los Cuerpos pertenecientes al Grupo A -y no sólo los Cuerpos de élite como Inspectores de Finanzas, Abogados del Estado o Técnicos Superiores de Administradores Civiles- no están afiliados a los Sindicatos de clase. Esto es debido tanto a que éstos centran su interés en colectivos más numerosos, entrando muchas veces en contradicción con los intereses particulares de estos funcionarios, como porque la cercanía al poder político y el hecho de ocupar puestos de decisión en la Administración les permite poder prescindir del paraguas sindical.

El trabajo del equipo del Ministro Almunia se desarrolló a lo largo de tres años mediante un sistemático proceso de análisis colectivo del diagnóstico sobre los males que aquejaban a nuestra Administración - en el que había bastante consenso, - en la explicación de las medidas que se proponían abordar, así como el impulso de iniciativas y la realización de puntuales experiencias pilotos.

Cuando el proceso de cambio cultural en la Administración del Estado estaba dando sus frutos y era preciso comenzar con realizaciones concretas, la reacción corporativa no se hizo esperar. El aviso fue claro: cambios, todos lo que se quieran, pero siempre que no afecten a la base del sistema. Esto originó, por ejemplo, que el proceso de funcionarización de los empleados laborales se generalizara para los grupos de menor titulación y prácticamente desapareciera para los superiores, que la modificación del sistema de acceso al Grupo A quedara aplazada *sine die*, o que se procediera a la reserva generalizada de puestos en las relaciones de puestos de trabajo para determinados Cuerpos de funcionarios.

En otro orden de cosas, el proceso de cambio en el resto de Administraciones Públicas seguía la pauta marcada por el Estado y - salvo en Cataluña - no aportaba ninguna realización práctica.

4. La debilidad y fortaleza de las Federaciones de la Administración Pública de los Sindicatos de clase

Todo este intento de modernización de las Administraciones Públicas ocurre no sólo sin la complicidad de las organizaciones sindicales, sino sin su concurso. En la práctica, las Administraciones Públicas -claro está que con excepciones- han contado poco con los Sindicatos de clase. Si acaso, su participación se ha centrado en la gestión de temas cotidianos, en detrimento de los asuntos de carácter estratégico. De otra parte, los altos funcionarios - debido a la posición que ocupan - influyen de modo directo y permanente en los responsables políticos que adoptan las decisiones estratégicas, primando sus informes y opiniones sobre las de los Sindicatos.

Asimismo, debido a la escasa presencia de estos altos funcionarios en los Sindicatos de clase y a la simpatía natural que profesan a las Asociaciones de funcionarios, suelen refugiarse bajo el manto de sus Cuerpos de origen, que están vivos y gozan de buena salud. Estos son utilizados como medio de conseguir promocionarse profesionalmente, accediendo a un puesto de mayor nivel o complemento específico, así como para lograr modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo, o para conseguir mayores dotaciones de personal y presupuesto. Funciona una especie de Administración paralela, basada en las relaciones informales, a veces mucho más ágil y efectiva que la oficial. A aquella no tienen acceso los Sindicatos de clase.

Es un hecho cierto que la negociación cotidiana se ha ampliado de modo notable a los aspectos más diversos: desde la seguridad en el trabajo a la participación en las Comisiones de Selección para el personal laboral, desde el procedimiento disciplinario a la acción social. Esta presencia general de los Sindicatos lleva a muchos gestores públicos, inocente o malévola, a denunciar una intromisión sindical en la gestión diaria, considerada "gratis total", dado que las consecuencias de las decisiones siempre recaen en la Administración. Como ejemplo suelen citar la presencia sindical en las Comisiones de Selección de personal. Así, las reclamaciones que se producen originan un problema de gestión a la Administración, pero no afecta a los Sindicatos participantes en el proceso impugnado.

Algunos gestores públicos, más osados, llegan más lejos en su denuncia: con el actual sistema de participación sindical la Administración no puede funcionar y, como esto ya es irreversible, debe avanzarse hacia la progresiva gestión privada. La inmediata consecuencia de este discurso es la marginación sindical en la vida pública, que responde claramente a una ideología neoliberal. Con opiniones como ésta, no es de extrañar que la

incidencia sindical en las decisiones estratégicas de la Administración se vaya reduciendo paulatinamente.

Así pues, los Sindicatos han sido sistemáticamente relegados a la negociación de asuntos periféricos, pero sin influencia real en las decisiones estratégicas. Temas como el diseño del sistema de acceso; el papel de la pléyade de empresas públicas, organismos autónomos y Agencias que empiezan a proliferar sin ton ni son en todas nuestras Administraciones; la reordenación de la Administración periférica del Estado; el papel de los Cuerpos de funcionarios y la función de las actuales relaciones de puestos de trabajo; la situación, reclutamiento y papel de los directivos de las Administraciones; el modelo de formación del personal y el peso de la titulación en el acceso a puestos o categorías profesionales; los sistemas de control de la actividad de la Administración y la responsabilidad individual de los gestores; los límites de separación del ámbito de lo político y lo administrativo, son temas que forman el núcleo de definición de lo que han de ser dentro de una década nuestras Administraciones Públicas. Pues bien, todos estos temas - y muchos más - se están estudiando y decidiendo lejos de las instancias donde están presentes los Sindicatos. Y no es que se opongan o dejen de oponerse a estas medidas, es que en realidad sobre estos temas no opinan, más allá de participar en unas consultas formularias y coyunturales.

Pero, a la vez que se les iba relegando de las decisiones estratégicas, las Federaciones de la Administración de los Sindicatos de clase iban cobrando un protagonismo sindical y social cada día mayor. Los Sindicatos entendieron pronto que era más fácil obtener mejoras en las condiciones laborales en el Sector Público que en el privado, dado que el poder político resiste mucho peor la conflictividad. Así, los avances conseguidos en el campo de lo público sirvieron de ariete sindical para obtener condiciones más beneficiosas en el campo laboral privado.

De otra parte, el importante peso de las Federaciones de la Administración deriva del hecho de contar y aportar al Sindicato la mayoría de los liberados de la organización. Esto les permite ir colocando cuadros sindicales en los puestos claves de las Uniones y Federaciones, lo que acrecienta enormemente su influencia y poder. De ello da fe el hecho de que -tanto en España como en muchos otros países europeos y americanos- los Sindicatos de la Administración son los que suelen contar con un mayor número de afiliados.

5. El acuerdo de septiembre de 1994 como punto de inflexión en la tendencia

Por fortuna, dos hechos han venido a paliar esto, fortaleciendo la presencia sindical de clase en la Administración Pública.

De una parte, la firma el 16 de noviembre de 1991 por los Sindicatos UGT, CCOO, CSIF y ELA-STV del Acuerdo para Modernizar la Administración y Mejorar las Condiciones de Trabajo. De otra, el reciente Acuerdo suscrito por UGT, CCOO, CS-CSIF y CIG, con la Administración del Estado, profundizando en el Acuerdo anteriormente citado.

Particularmente interesante ha sido este último Acuerdo. El Acuerdo sindical de 1.991 se limitó a establecer una subida salarial para los empleados públicos, con el acompañamiento de una serie de medidas que nunca llegaron a ponerse en práctica. Fue un Acuerdo en el que nadie creyó; parodiando la película de Woody Allen fue un "toma el dinero y corre".

Sin embargo, el reciente Acuerdo firmado parte de premisas bien diferentes: se trata de poner en marcha una serie de Comisiones de estudio, con la voluntad política de preparar un futuro Estatuto de la Función Pública.

El Acuerdo descrito rezuma un nuevo lenguaje y, sobre todo, un nuevo contenido: se habla de modernizar las relaciones de empleo, de ser capaces de generar políticas activas para el desa-

rollo profesional de los recursos humanos, se habla de la diversidad de la Administración y de la necesidad de alcanzar una mayor productividad.

Por ello, significa un punto de inflexión o un cambio de tendencia en relación con la situación anteriormente descrita. Es alentador que las Comisiones establecidas hayan ido funcionando con regularidad, a buen ritmo, por lo que es razonable pensar que en los próximos meses esté culminado el trabajo.

Estas renovadas actitudes tanto sindicales como político-administrativas obedecen, entre otras razones, a la amenaza -cierta- de una recesión importante de lo público en favor de lo privado, en el supuesto de gobernar otras fuerzas políticas. Sin embargo -sin entrar a valorar la profundidad de estas convicciones-, sí es necesario resaltar que estamos en el inicio de un nuevo ciclo, en el que los Sindicatos de Clase -debido a la presión social y a la crisis económica- van a jugar un importante papel en el proceso de cambio de nuestras Administraciones públicas.

Notas

* Actualmente es Secretario General Técnico de la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad de Madrid. Ha sido Concejal del Ayuntamiento de Madrid y Director del Gabinete del Secretario de Estado para las Administraciones Públicas, donde participó activamente en la puesta en marcha del proceso

de modernización de la Administración estatal. Autor de numerosos artículos y escritos sobre gestión pública, es colaborador habitual en tareas de formación de directivos de entidades como el Instituto Universitario Ortega y Gasset, la Universidad Ramón Carande y el Instituto de Empresa.