

# Funcionarios: ¿Una especie en vías de extinción?

**E**l sempiterno «problema de la Administración» que tanto preocupa a políticos, tratadistas, sindicalistas, empresarios, sesudos analistas..., y sobre todo al ciudadano «de a pie», que es al final quien sufre las consecuencias y los efectos de una buena o mala Administración (y quien costea con su dinero su funcionamiento), a la vista de los numerosos estudios y análisis económicos, jurídicos, sociológicos y de todo tipo, parece que se reduce a una cuestión de funcionarios, al «problema de los funcionarios».

A las puertas del tercer milenio, en una sociedad postindustrial donde lo que prima es la información y la cultura del ocio y el esparcimiento; donde la economía ha pasado a estar dominada por un cada vez más poderoso sector terciario o de servicios frente a los sectores productivos tradicionales; donde las formas políticas democráticas de raíz liberal han ido extendiéndose y consolidándose en casi todos los rincones del planeta..., la figura del funcionario ha ido perdiendo fuerza y sentido, al menos en su concepción tradicional.

La sociedad necesita otro tipo de funcionarios que desarrollen otro tipo de tareas con una concepción moderna de la Función Pública. Necesitamos desarrollar un nuevo modelo de funcionario, pero sobre todo se necesitan muchos menos funcionarios.

**Alberto Benito-Peregrina \***

\* Abogado; M.B.A. (Master en Economía y Administración de Empresas); diplomado en Derecho Fiscal y Tributario; Auditor.

## ¿Para qué sirve un funcionario? Un poco de historia

EL origen y desarrollo de la Administración Pública, y por ende de los funcionarios, va ligado indefectiblemente al origen y desarrollo del Estado moderno.

Renate Mayntz, sociólogo alemán y uno de los autores que más a fondo ha estudiado el tema de los funcionarios y la Administración Pública, señala que los dos factores principales que inciden en la aparición de la Administración Pública y el funcionariado son: Por un lado, la *centralización de la dominación en el seno de un territorio*, lo que significa la aparición de los Estados con una única instancia de poder legitimada para el empleo de la fuerza tanto interna como externamente. Junto a este monopolio en el uso de la fuerza es propio también el monopolio en el establecimiento del Derecho por esta instancia central única.

Por otro lado, la *necesidad de la realización común de tareas permanentemente relevantes*. En este punto existen claros precedentes históricos en los antiguos imperios burocráticos de Mesopotamia o Egipto donde la necesidad de regular las aguas, que era un bien necesario y escaso, les llevó a desarrollar un amplio sistema administrativo de funcionarios. O en la antigua Roma, donde la necesidad de asegurar las fronteras del Imperio y pacificar sus territorios, así como la necesidad de crear una sólida estructura de dominación en las provincias conquistadas que aseguraran la vinculación a Roma y la efectividad de su explotación económica, provocaron el desarrollo de una potente Administración, tanto de carácter civil como militar, y una tupida red de funcionarios imperiales (1).

Históricamente observamos que la aparición de los funcionarios surge como instrumento de dominación del poder central que se establece en forma de monarquía absoluta en el incipiente Estado Moderno. Por eso las tareas del primer funcionariado están ligadas fundamentalmente a lo que constituye la Administración militar (ante la necesidad de un ejército estable y permanente), y la Administración fiscal (ante la necesidad de recaudar impuestos y tributos con los que poder sostener esta primitiva burocracia).

Con el paso del tiempo el Estado fue asumiendo cada vez más funciones y atribuciones, y no se limitaba ya a ser un mero Estado gendarme y recaudador. Las tareas de la Administración se fueron ampliando cualitativa y

(1) Renate Mayntz: *Sociología de la Administración Pública*. Alianza Universal, Madrid, 1985.

cuantitativamente. *Cualitativamente* al asumir funciones de índole diferente a las desarrolladas hasta entonces, tales como asistencia, servicios, desarrollo y planificación... etc. *Cuantitativamente* al crecer no sólo el número de tareas sino el contingente de funcionarios necesarios para llevarlas a cabo, y los recursos necesarios para su mantenimiento.

Los funcionarios van convirtiéndose poco a poco en pieza fundamental del Estado y, dado su origen y sus tareas, en instrumento de dominación política.

Poco importa que varíen los máximos responsables políticos del Estado, que cambien los Parlamentos, que vengan nuevos Gobiernos, que varíe incluso la forma o estructura del Estado; siempre será necesaria la Administración, los funcionarios, que ejecuten o den cumplimiento a la voluntad de los nuevos ostentadores del poder, de los nuevos legisladores y gobernantes.

Surge sin embargo la duda, tal como señala Mayntz, de si efectivamente la Administración conserva su carácter de instrumento, de medio de ejecución, o si, por el contrario, se sustrae al manejo de las instituciones competentes y se independiza como centro de poder propio. Es el problema de la *burocracia*.

Ya en el siglo XVIII *Gourmay* hablaba de burocracia con claras connotaciones peyorativas, y criticaba la «dominación tiránica y egoísta de los funcionarios». En el siglo XIX científicos de la talla de Le Play, Tocqueville, Gaetano Mosca... etc., ahondan en estas críticas y planteamientos (2). Pero es sin duda Max Weber quien realiza un análisis y un diagnóstico más profundo y certero de lo que constituye el problema de la burocracia.

*Max Weber* señala la necesidad de un cuadro administrativo, de un conjunto de funcionarios profesionalizados, máximo exponente de la racionalidad del Nuevo Estado Moderno, que tengan un carácter meramente instrumental, y estén a disposición y al servicio de quienes ejercen de manera autorizada el poder. Según Weber, lo característico de los funcionarios, de estos nuevos servidores del Estado, frente a los de otras épocas pretéritas, es que reciben una numeración o una retribución por su trabajo, pero no son propietarios de sus cargos ni de los medios administrativos que utilizan. Existe un *Principio de Obediencia* fundado en la Ley, que hace que la Administración deba atenerse exclusivamente a ejecutar las tareas que le encomienda el poder político legítimamente constituido, y abstenerse de perseguir finalidades propias o particulares (3).

(2) Friedrich Keuge: *Etimologías*. Worterbuch, 1964.

(3) Max Weber: *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. Méjico, 1969.

La dinámica de la realidad, sin embargo, hace inevitable la tendencia a la autoconservación que es propia de todas las organizaciones. La burocracia pretende hacer prevalecer siempre sus conocimientos y capacidades específicas, su superioridad como expertos profesionales, e intentan, en la mayoría de los casos, frenar, eludir o boicotear determinados objetivos políticos planteados por la instancia política. Ningún organismo ni administración se deja arrebatar sin resistencia la base de su propia existencia en forma de tareas encomendadas que implican en el fondo: competencias, prestigio, poder, puestos de trabajo, dinero... etc.

Es inevitable una tensión dialéctica entre gobernantes y Administración. Los primeros desean una Administración neutral que sea instrumento aséptico para la realización de los objetivos políticos propuestos. La segunda, por contra, tiende a sustraerse a esa dependencia y a utilizar su poder para imponer sus propios intereses y puntos de vista.

### **La inflación funcionarial. Algunos datos para reflexionar**

SI analizamos la evolución de las cifras de funcionarios públicos en cualquier país desarrollado de nuestro entorno, desde los primeros años del siglo XIX hasta nuestros días, observamos que su número ha crecido exponencialmente a medida que el Estado iba adquiriendo nuevas tareas y atribuciones.

No se trata sólo de que su número haya aumentado a medida que las funciones de la Administración iban creciendo cuantitativa y cualitativamente, como decíamos anteriormente, sino también que el crecimiento ha sido más rápido y acelerado en la segunda mitad del siglo XX, cuando los saltos cualitativos respecto a la atribución de nuevas tareas no eran ya tan radicales y novedosos.

El porqué de esta auténtica inflación de funcionarios tiene múltiples explicaciones. La más plausible viene determinada por lo que es lógica interna de las organizaciones y el comportamiento de los individuos que la integran, y cuyo estudio corresponde a la Sociología de Grupos y a la novísima Ciencia de la Administración.

En efecto, existe en todas las organizaciones e instituciones una inercia natural a expandirse y crecer en sus atribuciones y poderes. Al igual que los grandes imperios de la Historia necesitan crecer y expandirse para no anquilosarse y fenecer, y cuando frenaron su crecimiento empezaron a surgir los

gérmenes de la descomposición y el hundimiento; de igual forma la Administración parece querer mantener su ritmo de crecimiento por miedo a perder prebendas o privilegios. Como si de una bicicleta se tratara, parece que todo consiste en pedalear y pedalear, crecer y crecer, por miedo a que al frenar nos caigamos al suelo, se pongan en tela de juicio algunas funciones y atribuciones, y no podamos ya reanudar la marcha.

Cualquier departamento administrativo o ente organizativo que se cree dentro de la Función Pública para una tarea específica y concreta, tenderá a justificar su existencia y beneficios sociales, aun después de haber cumplido el objetivo concreto para el que se creó. Los miembros del nuevo organismo o departamento no sólo tendrán justificaciones y argumentos que expliquen su existencia, sino que poco a poco se irá incrementando su importancia y cada vez será más indispensable. Y conforme a esto último serán necesarios más medios, una mayor dotación presupuestaria, mayor número de funcionarios, nuevos departamentos y organismos auxiliares o de apoyo... etc. Por absurda que parezca una función, por anacrónica que parezca una tarea, por limitada y específica que pareciera una atribución, siempre habrá una resistencia interna dentro del organismo o departamento que la realiza, a reconocer que dicho organismo, o el ente en cuestión, debe desaparecer o integrarse en otro departamento superior (4).

Lo que late en el fondo son también pasiones e intereses personales, particulares o individuales. Se está intentando preservar el propio estatus de los funcionarios que componen ese organismo. No es lo mismo ser jefe de un departamento, por pequeño que sea, y lo que conlleva de signos externos (mandar sobre alguien, tener un despacho propio, un rango máximo dentro de la organización, recibir órdenes superiores directamente... etc.), que ser un funcionario más en un departamento mayúsculo; en definitiva, preferible ser cabeza de ratón que cola de león.

Y para el resto de funcionarios de inferior nivel, lo mismo. No es igual tener unas posibilidades de promoción sobre un reducido grupo de gente, que estar integrado en un macrodepartamento; además, un pequeño departamento tiene más posibilidades de crecer y expansionarse (y con ello crecen las posibilidades de promoción) que un departamento gigantesco. No es igual tratar directamente con el escalón máximo del organigrama y conocer a todos los miembros del departamento, que pasar desapercibido en una gran estructura y no conocer a todos sus integrantes.

En definitiva, una vez que se crea un organismo o un departamento

(4) Bruno Rizzi: *La burocratización del mundo*. Península, Barcelona, 1989.

administrativo es casi imposible eliminarlo o evitar que no crezca. Este principio, que es válido en todo tipo de organizaciones y estructuras, tiene unas claras limitaciones cuando se trata de organizaciones privadas: los recursos y medios económicos, la permisividad de la dirección, la exigencia de resultados inmediatos o a corto plazo... etc. Tratándose de la Administración Pública ninguna de estas limitaciones será nunca motivo suficiente (5).

No pretendemos abrumar al lector con una profusión de datos que justifiquen lo que decimos, pero basta la evolución de los funcionarios en nuestro país desde el año 1982 hasta la fecha para corroborar nuestras aseveraciones.

#### Número de funcionarios en la Administración Pública 1982-1995

	<u>1982</u>	<u>1986</u>	<u>1990</u>	<u>1995</u>
Admón. Estatal	944.962	686.132	734.655	936.040
Admón. Autonómica	44.475	360.094	536.983	620.474
Admón. Local	165.045	295.400	355.548	425.156
<b>TOTAL</b>	<b>1.154.482</b>	<b>1.341.626</b>	<b>1.627.186</b>	<b>1.981.670</b>

Fuente: Ministerio de Administraciones Públicas.

Algunas apreciaciones y comentarios al respecto:

No se incluye en estos datos a un elevado grupo, que se estima entre 700.000 y 800.000 personas, que integran las Empresas Públicas y los llamados Organismos Autónomos.

Aun cuando la creación de las Autonomías supone la transferencia de competencias del Estado a las Comunidades Autónomas, y no necesariamente la asunción de nuevas tareas y funciones por parte de la Administración Pública, excepto en el período de 1982 a 1986 donde hubo un importante trasvase de efectivos, el número de funcionarios no ha dejado de crecer en la Administración Central. Y lo que resulta más curioso y espectacular, muchos de los departamentos y Ministerios que más crecen son aquellos que poco a poco van vaciando sus funciones y competencias de contenido por ser traspasadas a las Comunidades Autónomas. Es claro que no se han traspasado a

(5) Véase la claridad expositiva con la que disecciona desde dentro el funcionamiento de la Administración Alejandro Nieto: *La Organización del desgobierno*. Ariel, Madrid, 1993.

igual ritmo las competencias y funciones que los recursos humanos y funcionarios.

Tampoco parece influir significativamente el hecho de que, a raíz de nuestra integración en la Comunidad Económica Europea, muchas de las políticas y competencias se desarrollan casi en exclusiva desde Bruselas y los distintos foros europeos, ya que la dimensión y perspectiva es ahora comunitaria y no nacional o local (por ejemplo, en agricultura, asuntos exteriores, relaciones comerciales con terceros países, desarrollo regional... etc.). Sin embargo ello no ha significado una reducción de funcionarios en esos departamentos aunque han perdido también capacidad de decisión y competencias; y por contra se han creado miles de puestos similares en la Función Pública Comunitaria. (Además muy generosamente retribuidos y significados).

## «Mamá, yo quiero ser... funcionario».

### La nueva casta privilegiada

EN un reciente estudio publicado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, un 75 por 100 de jóvenes manifestaba querer trabajar en la Administración Pública. Por el lado de los padres, un 85 por 100 deseaba que sus hijos trabajaran para la Administración.

Las cifras son significativas y abrumadoras. Factores como la seguridad y estabilidad en el empleo, una retribución aceptable, cierta libertad y flexibilidad a la hora del desempeño del trabajo, y algunas ventajas y privilegios (asistencia en caso de enfermedad, jubilaciones... etc.), eran los argumentos más utilizados.

En efecto, algo ha ocurrido en nuestra sociedad actual, nuevos criterios y valores se han introducido en la conciencia colectiva de nuestro país, para que el deseo de los jóvenes de hace unas décadas de llegar a ser futbolistas, toreros o artistas se haya trastocado en la búsqueda cómoda de un empleo seguro para toda la vida, en la consecución de un puesto inamovible, sin necesidad de mayores esfuerzos para asegurar nuestro futuro.

Mucho se ha hablado y escrito acerca de las algaradas y protestas sindicales en Francia de finales del año 1995 y principios de este año. El papanatismo y obcecación de algunos nostálgicos, que vieron truncados sus quiméricos sueños revolucionarios con la caída del Muro de Berlín, quería interpretar en estas protestas callejeras la vuelta a los idealismos de mayo del 68; otros, igual de obcecados, pretendían explicar con estas movilizaciones el

despertar de una sociedad adormecida que sólo busca mayores cuotas de libertad y bienestar para sus ciudadanos.

La realidad, como casi siempre, es mucho más simple y prosaica que lo soñado y explicado. La razón de las movilizaciones y protestas era simplemente el anuncio de una profunda reforma del Sector Público y del sistema de empresas públicas, y una reorganización de la Seguridad Social. Los que protestaban y salían a la calle eran los funcionarios y empleados de estas empresas públicas, que se movilizaban contra la pérdida de privilegios y prebendas que han disfrutado hasta la fecha. Lo ocurrido en Francia bien podría trasladarse a otros países, sobre todo al nuestro, donde más agudamente se manifiestan estos privilegios y diferencias.

En un país como España con más de tres millones de desempleados, una cuarta parte de su población en las listas del INEM sin posibilidad de trabajar, no se entiende que los funcionarios y empleados públicos sean una especie de casta privilegiada con mayores derechos y atribuciones que el resto y menos obligaciones que la mayoría.

Con unas tasas de paro como las referidas y unos índices de crecimiento económico como los de nuestro país, no se entiende que las subidas salariales se estén planteando siempre por encima del IPC y por encima de las subidas generales establecidas en las empresas privadas. (Aun reconociendo las diferencias retributivas existentes entre empresas privadas y función pública, pero considerando también las ventajas y privilegios de la Administración ya comentadas anteriormente).

No se entiende tampoco que si los funcionarios tienen una seguridad absoluta en cuanto a la duración y estabilidad en el empleo, disfruten además de la posibilidad de elegir un seguro de enfermedad diferenciado de la Seguridad Social común, ni que tengan mejores condiciones en su jubilación, ni que puedan jubilarse con antelación en muchos casos.

No se entiende la flexibilidad y laxitud con que se desarrollan normalmente las tareas y se cumplen los horarios en la Administración y Empresas Públicas; como tampoco se entiende que por ser empleado de una empresa pública de transporte se tenga derecho a viajar gratis o a bajo coste junto a toda la familia.

No se entiende por qué algunos funcionarios de ciertos ministerios tienen derecho a mayores posibilidades y facultades en la educación y transporte de sus hijos,... etc.

No se entiende por qué en general el funcionario (que está al servicio de la sociedad) siempre tiene mayores derechos y prerrogativas, cuando debería

tener las mismas que el resto de los ciudadanos que son quienes le pagan y sostienen (6).

Sobre todo debemos preguntarnos a quiénes perjudica más el sostenimiento de estos privilegios y prebendas. Si consideramos las cuentas del Estado (la tesorería de donde salen los recursos para pagar todas las necesidades de la sociedad), como algo que es de todos los ciudadanos y a lo que todos contribuimos, el que tengamos que sufragar ciertos derechos especiales o privilegios de unos pocos significa que tendremos que dedicar recursos que son de todos a sufragar necesidades de unos pocos, que no son además los más necesitados y desprotegidos.

Que tengamos que pagar una sanidad especial a los funcionarios con los recursos del Estado, a quienes más perjudica no es desde luego a los que más tienen y pueden disfrutar de una sanidad privada, sino a los más pobres que también contribuyen proporcionalmente con su esfuerzo, según sus posibilidades, a sostener esa sanidad especial de los funcionarios, al tiempo que se están detrayendo también recursos a esa sanidad pública de la que se deberían beneficiar en mayor medida los más necesitados.

Igual con otro tipo de beneficios o prebendas. La Caja del Estado es única, y lo que unos se llevan de más, otros se lo llevan de menos, perjudicando siempre más a los más menesterosos y menos favorecidos. Cada privilegio o beneficio que pagamos entre todos son menos posibilidades de favorecer políticas sociales de distribución de renta o menos recursos para asistencia social.

Pero no sólo perjudican más la existencia de privilegios en la Función Pública a los más necesitados en cuanto a la distribución de recursos y servicios; también hay una clara discriminación en cuanto al acceso a la Función Pública de estos grupos. Como señala *Subramaniam*, los grupos sociales que ocupan en el conjunto de la sociedad una posición marginal, y que también son objeto de discriminación en otros terrenos del sistema de ocupación, están menos representados en la Función Pública (7).

Aunque la gran complejidad y el elevado tamaño de la Administración Pública en la actualidad ofrece un gran número de oportunidades de empleo a toda la escala social, desde los puestos más elevados y complejos, hasta las actividades manuales más sencillas y rudimentarias, existe todavía (y se han realizado investigaciones empíricas al respecto) una gran desigualdad de

(6) S. Giner y M. Pérez Yruela: *El corporativismo en España*. Ariel, Barcelona, 1988.

(7) V. Subramaniam: «Representative Bureaucracy». *American Political Science Review*, 1987.

oportunidades en el ingreso a la Función Pública en función del origen social, máxime en los niveles superiores de la Administración. Estas investigaciones han demostrado que en todos los grandes países industriales los cargos del grupo de rango superior en la Función Pública rara vez son alcanzados por hijos de trabajadores, mientras que los hijos de la clase media-alta están superrepresentados (cerca de los cuatro quintos de los altos puestos de la Administración).

## El Principio de Peter en el funcionariado

CUANDO *Laurence J. Peter* formuló el ya célebre «*Principio de Peter*», lo hizo después de un largo período de análisis y observación de todo tipo de organizaciones y estructuras jerárquicas. Sin embargo, en ningún otro sitio como en la Función Pública resultan tan certeras y significativas, tan paradigmáticas (tan trágicas en algunos casos), las conclusiones a las que llegó en su estudio (8).

En efecto, el enunciado de su postulado principal es que: «En una estructura jerarquizada todo empleado tiende a ascender hasta su nivel de incompetencia».

El corolario de este principio, formulado por el propio Peter, es que con el tiempo todo puesto tiende a ser ocupado por un empleado que es incompetente para desempeñar sus obligaciones. Si las organizaciones no se colapsan de incompetentes es debido a que siempre existen empleados que no han alcanzado su nivel máximo de incompetencia.

En el caso específico de la Administración Pública, no podemos afirmar, en absoluto, que todos los funcionarios son incompetentes o que la mayoría de los empleados públicos tienden a la incompetencia. Por el contrario, si la Administración Pública funciona en muchos casos y es capaz de dar respuesta a los asuntos que se plantean, es gracias a un gran número de funcionarios que son capaces de tomarse su trabajo de manera seria y responsable, con auténtica vocación de servicio, y a pesar de encontrarse a menudo en un ambiente hostil, con presiones personales, políticas y de todo tipo, mal retribuidos, con una escasa valoración del trabajo que realizan, con una imagen social poco favorable y con escasos alicientes y motivación.

Sin embargo, lo que sí es cierto es que la propia organización y estructura de la Administración Pública, su elevada dimensión, su falta de criterios

(8) Laurence J. Peter y Raymond Hull: *El principio de Peter*. Plaza & Janés. Barcelona, 1992.

claros y objetivos de actuación, favorecen el autocumplimiento del principio de Peter. Con el agravante de que este autor establece y determina, en todas las organizaciones y estructuras jerarquizadas, algunos principios o elementos que permiten suavizar o mitigar las consecuencias del cumplimiento de su famoso principio básico de «*incompetencia óptima*», la mayoría de los cuales no se cumplen o no son operativos en la Función Pública.

El más claro de ellos, el denominado «*Principio de Esfoliación Jerárquica*», que consiste en que a medio plazo todos los elementos más competentes y más incompetentes son expulsados de la organización o la estructura, parece claro que no se cumple en este caso. Al contrario, y somos testigos de ello a menudo, los elementos que se marchan de la Función Pública, casi siempre a cumplir parecidos menesteres en la actividad privada, son siempre los más competentes y válidos, pero nunca los más incompetentes.

Resulta injusto y contrario a todo criterio de eficiencia y equidad el que en muchos casos el ascenso o movilidad vertical dentro de la Administración esté basado en la antigüedad o años de servicio y no en la capacidad o aptitud del sujeto. Es decir, no se valora el éxito o el fracaso, la competencia o el hacer el trabajo adecuadamente, sino la fecha de ingreso y el mero transcurso del tiempo.

A menudo, sobre todo en los niveles más elevados, son criterios políticos o discrecionales los que determinan las subidas de categoría. Las oportunidades de ascensos vienen condicionadas además por la correspondiente pirámide de puestos, por la proporción entre puestos superiores e inferiores. Por ello será determinante, como ya señalábamos antes, el departamento al que se pertenece, la capacidad de crecimiento y desarrollo del mismo, y la valoración social y política que se tenga del mismo en cada momento.

## Hacia un nuevo concepto de funcionario

NOS encontramos a las puertas del tercer milenio en una sociedad postindustrial donde lo que prima es la información y la cultura del ocio y el esparcimiento. La economía tradicional basada en la producción (sectores primario y secundario) ha sido sustituida por una economía de servicios (sector terciario). Los problemas técnicos ya no se plantean en el cómo producir, sino en el modo de hacerlo lo más barato y rápido posible, y sobre todo en el cómo distribuir lo producido. (Por eso resultan todavía más hirientes y desgarradoras las diferencias entre Norte-

Sur, y los problemas de subsistencia básica que se dan en tantos rincones del planeta).

Las formas políticas democráticas de raíz liberal han ido extendiéndose y consolidándose en casi todos los lugares del mundo. Las funciones, servicios y prestaciones realizadas por el Estado del Bienestar (*Welfare State*), que al principio eran consideradas como conquistas esforzadamente alcanzadas o como intromisiones ilegítimas del poder político, son hoy vistas como derechos irrenunciables de los ciudadanos, como obligaciones naturales de la Función Pública.

Sin embargo, es claro que al mismo tiempo que se reconoce la necesidad de una Administración Pública que dé respuesta y solución a los problemas y necesidades que la sociedad moderna plantea, también es cierto que la figura del funcionario ha ido perdiendo fuerza y sentido en su concepción tradicional. Una sociedad abierta y en continua transformación como la actual no puede seguir viviendo con el mismo esquema de Administración Pública de hace dos siglos. Necesitamos una concepción moderna de la Función Pública acorde con los tiempos que nos ha tocado vivir, un nuevo tipo de funcionarios que desarrollen otro tipo de tareas, alejados de dogmatismos, sin privilegios y sin apego a lo tradicional, abiertos al futuro y con exclusiva vocación de servicio a la sociedad entera.

¿Y cuáles son esas nuevas tareas y atribuciones que deben desarrollar estos modernos funcionarios?

A mi juicio, lo único importante y fundamental es que el Estado asegure por encima de todo, a toda la sociedad sin exclusiones, una serie de servicios y prestaciones que hoy podemos considerar como básicas y necesarias, y que sólo desde el ámbito de lo público puede asegurarse adecuadamente su cumplimiento. Entre estos servicios y prestaciones estarían: La educación, la sanidad, la asistencia social, los transportes públicos, la red de comunicaciones, las obras de infraestructura, los servicios básicos (luz, agua, gas, alcantarillado, electricidad, teléfono... etc), la justicia, la seguridad, la defensa, el medio ambiente... etc.

Existe un consenso bastante amplio en toda la sociedad acerca de cuáles son los servicios y necesidades que debe atender el Estado. Si exceptuamos a un reducido grupo de utópicos ultraliberales irredentos, más proclives a recetas de salón o de laboratorio que a establecer criterios pragmáticos y realistas acerca de los ámbitos de actuación de la Administración Pública, la gran mayoría de ciudadanos acepta sin discusión que el Estado debe proteger y asegurar el cumplimiento de los servicios y prestaciones antes enunciados. Teniendo claro el «qué», deberemos analizar y determinar el «cómo».

Que el Estado deba asegurar la prestación de determinados servicios y el cumplimiento de determinadas necesidades sociales no significa de ningún modo que sea el propio Estado quien deba realizar esas prestaciones o servicios de manera directa y con recursos y medios propios.

La doctrina y la práctica administrativa y mercantil han avanzado lo suficiente en el último siglo para que ya no sea indispensable y necesario que los recursos y medios utilizados en los servicios y prestaciones reseñados sean del patrimonio o estén bajo el dominio directo de la Administración Pública. Ya no es requisito inexcusable e incontrovertible el que los sujetos que realizan estos servicios y actividades de manera directa formen parte de la estructura del Estado o sean integrantes de la Función Pública.

Nuevas fórmulas de gestión y desarrollo tales como: las concesiones, la gestión interesada, los conciertos, las sociedades mixtas, las empresas públicas... etc., son sólo parte de la panoplia de posibilidades y soluciones eficaces e imaginativas que se pueden establecer ante los nuevos retos y necesidades que se plantean, adaptándose de manera flexible a la realidad imperante y buscando el máximo cumplimiento de objetivos.

## **La Administración Pública del siglo XXI. Soflama final para un sueño**

**L**O importante es tener una buena red de transportes públicos eficiente y bien gestionada, y no que el conductor del autobús o del tren sean funcionarios o pertenezcan a la estructura de la Administración Pública.

Lo importante es que la asistencia sanitaria sea eficaz y preste un buen servicio, y no que los médicos y el resto del personal sanitario tengan un estatus jurídico u otro.

Lo importante es que el sistema educativo cumpla su misión adecuadamente y desarrolle su tarea con los mejores medios posibles y de forma integral, y no que los profesores sean funcionarios o pertenezcan a una institución educativa independiente.

Creo que es evidente que un barrendero no limpia mejor la calle porque sea funcionario o porque pertenezca a una empresa privada, tampoco un cirujano opera mejor en función de que reciba su nómina de una sociedad privada o del Ministerio de Sanidad, ni un conductor de autobuses coge

mejor las curvas o frena más suave porque sea funcionario del Ayuntamiento o pertenezca a una empresa privada... etc. Es claro que lo que hace que cada sujeto haga bien su trabajo no tiene nada que ver con su estatus jurídico laboral, ni con quien elabora su nómina todos los meses.

La Administración Pública debe asegurar que existan los médicos necesarios para dispensar una asistencia sanitaria excelente, que existan profesores suficientes para dar una educación excelente, que existan los medios de transporte adecuados para disponer de unas redes de comunicación excelentes... etc., ésa es la misión del Estado y los Entes Públicos, proteger y asegurar que se prestan esos servicios y se cubren esas necesidades.

Que la gestión y el desarrollo concreto y específico se realice a través de empresas privadas o de instituciones independientes no merma ni mengua su cumplimiento. Al contrario, asegura su cumplimiento de manera más eficaz y eficiente porque existe una libre competencia entre entes y organizaciones que desean realizar ese mismo servicio; existe una agilidad y flexibilidad en la gestión, en la toma de decisiones, y en la asignación de recursos que no se da en la Función Pública; existe una clara y fundamental orientación hacia la búsqueda continua de la excelencia en el servicio, porque de ello depende la propia supervivencia de quienes gestionan el servicio (no del servicio en sí, que siempre está asegurado).

Los usuarios pasan a convertirse en clientes en lugar de meros administrados, con lo cual el enfoque y la orientación del servicio es radicalmente distinta. Existen dos perspectivas de cliente que se complementan y sirven de autocontrol para asegurar el eficaz cumplimiento del servicio, la del Ayuntamiento o Ente Público que contrata o subroga el servicio y va a controlar su eficaz desarrollo, y la del usuario final efectivo que quiere un servicio eficiente y que si no lo recibe pedirá cuentas y responsabilidades a quien lo gestiona, pero también a los responsables políticos del Ente Público en cuestión.

Las experiencias realizadas en este sentido en muchos ayuntamientos (gestión del servicio del agua, limpieza diaria, tratamiento de residuos, transportes... etc.), en las comunidades autónomas o en el ámbito estatal central, demuestran hasta qué punto estas afirmaciones son ciertas.

Con un panorama como el descrito, ¿cuáles son las atribuciones que debería cumplir el funcionario del futuro?, ¿qué funciones debería tener la Administración Pública del siglo XXI?

Siguiendo con el esbozo que hemos trazado anteriormente, las funciones estarían relacionadas fundamentalmente con todo lo que es el estudio, análisis y planificación, el impulso de nuevas tareas y servicios, el desarrollo de

nuevas necesidades y prestaciones, y el control, inspección, supervisión e intervención de todos los servicios y prestaciones (9).

Se plantea, pues, un nuevo concepto de funcionario altamente cualificado y especializado, bien retribuido y considerado socialmente. Con tareas específicas y limitadas pero fundamentales.

Sus funciones se limitan, por un lado, a estudiar y analizar cuáles son las necesidades de los ciudadanos, qué demanda la sociedad en su conjunto (con especial sensibilidad y atención hacia los más necesitados, hacia los que menos gritan y menos voz tienen).

Por otro, deben planificar, estudiar y desarrollar los métodos, los medios, o las soluciones óptimas para los problemas y necesidades planteadas. Deben impulsar las fórmulas y las medidas adecuadas para hacer real su papel como servidores públicos.

Finalmente, deben ser los garantes últimos de que los servicios y prestaciones que necesita y demanda la sociedad se están cumpliendo en su totalidad de manera adecuada. Para ello deben ejercer labores inspectoras, de intervención, de control y supervisión de todas aquellas actividades y servicios que realizan entidades u organizaciones independientes de la Administración Pública, pero cuyo aseguramiento y garantía le corresponden.

Como se ve, lo que estamos planteando es un nuevo tipo de funcionario que desarrolle unas tareas acordes con una concepción moderna de la Función Pública a las puertas del tercer milenio.

Sí, estamos pidiendo un nuevo modelo de funcionario, pero al mismo tiempo esto conlleva también un número mucho menor de funcionarios. Este es el reto y la necesidad. ¿Quién le dará respuesta?

(9) Robert N. Anthony: *Sistemas de planteamiento y control*. El Ateneo, Buenos Aires, 1974.