

## **REFLEXIONES SOBRE LA FUNCION PUBLICA EN 1985\***

Por M. MARCEAU LONG

35.08 (44) «1985»

### **Método a seguir en el pronóstico que se intenta**

**S**on evidentes los riesgos de un intento como el de pronosticar lo que será la función pública en 1985. En algunos aspectos, la previsión se hace más difícil en este terreno que en el puramente económico o tecnológico, porque lo que ha de ser la Administración y, en especial, la Función pública en 1985 depende de evoluciones cuantitativas y cualitativas, que son más mensurables y previsibles cuando se refieren a materias tecnológicas y económicas que las relativas a la organización administrativa, las instituciones políticas, las relaciones sociales o el lugar que los funcionarios ocuparán en el seno de la sociedad. Y es que la Administración y la

---

\* Traducción de Aurelio Alonso-Cortés Concejo.

Función pública se encuentran en la confluencia de lo político, lo económico y lo social.

Cualesquiera que sean los riesgos del empeño es preciso superarlos, por ser indispensable para el trabajo que ha de proporcionar la visión más exacta posible de lo que podrá ser la organización del Estado en 1985, a fin de determinar desde ahora las evoluciones que deben ser favorecidas. Tales trabajos realizados en el momento actual serán en el futuro extremadamente útiles. Dentro de veinte años se considerará con curiosidad, y quizá con interés, lo que veinte años antes se dijo de la situación que entonces se estará viviendo. Esta reflexión ha sugerido el método a seguir en la presente exposición sobre la base de imaginar lo que podía ser el horizonte de 1965 para los hombres de 1945.

Por otra parte, la observación de los años pasados plantea la pregunta de si las transformaciones actuales de la Función pública y de la Administración responden a accidentes coyunturales o a fenómenos más profundos que operan sobre las estructuras y que, debido a ello, se repetirán en los próximos años.

Con la ayuda del pasado y del presente será factible trazar el retrato *robot* de lo que puede ser la Función pública en 1985, que es necesario conocer si se quiere orientar, a partir de ahora, los estudios y acción administrativa.

### El horizonte de 1965, visto desde 1945

#### LA FUNCIÓN PÚBLICA EN 1945

En 1945, la Función pública y Administración francesas salían de una guerra que había desarticulado las estructuras del Estado más que ninguna otra; más, por cierto, que la guerra de 1914 a 1918. Francia había sido ocupada y conocido tres administraciones: en París, Vichy y Argelia; el Estado había tenido que asumir misiones enteramente nuevas e iniciado con celeridad la práctica del control económico y monetario, el de la administración de abastecimiento y el de las más diversas empresas económicas y sociales.

Asimismo, amparado en el movimiento de ideas nacidas en la inmediata preguerra, durante la guerra y la resistencia, existían en plena ebullición planes de reforma y renovación del Estado y la Administración que han podido más tarde desembocar en numerosas realizaciones.

### *Democratización de la Función pública y de su reclutamiento*

Una de tales ideas, la de la democratización de la Función pública y, en especial, de su reclutamiento, ha sido parcialmente realizada gracias a los progresos derivados del principio de promoción social. Tal idea se abrió paso tras el estatuto general de la Función pública de 1946, a partir del cual todo concurso a un empleo administrativo se encuentra abierto no sólo al acceso de los estudiantes y personas ajenas a la Administración, sino también a los funcionarios por medio del que se ha venido llamando concurso interno.

Dicho esfuerzo de democratización alcanza, asimismo, a los más altos puestos del Estado. En tal sentido fueron suprimidos los concursos particulares para el reclutamiento de los grandes cuerpos del Estado, sustituyéndolos por una selección que realiza una única escuela, encargada igualmente de reclutar y formar al personal superior de las administraciones centrales: la Escuela Nacional de Administración.

Ya en aquellos días se facilita la preparación de los concursos administrativos para convertir en algo real la democratización, creando institutos de estudios políticos y centros de preparación para el concurso de ingreso en la ENA; igualmente se adoptan iniciativas con este objeto por el Ministerio de Hacienda y desarrollan las enseñanzas por correspondencia.

### *Previsión y planificación*

Los temas de previsión y planificación aparecen también en aquella época. Se buscaba la planificación como idea no del todo perfilada, pero de necesidad ya sentida; no debe olvidarse que el Estado tenía los medios para planificar, ya que aquella era una administración dirigista. Todo el desarrollo del pensamiento económico enseñaba que el Estado debe ejercer sus funciones de orientación, ordenación y dirección en el terreno económico y social. La pobreza de Francia y la penuria de los medios estatales imponían estas soluciones.

### *Reforma estatal y administrativa, organización y métodos, nacionalizaciones*

La reforma del Estado era igualmente cuestión en el orden del día. En la literatura de la época figuraban algunos títulos de obras que han resultado clásicas: *El Estado a reformar*, *La muerte del Estado republicano*, etc., que esbozaban un programa de reforma

del Estado. Se lamentaba que la Administración local hubiera sido despojada de casi todo contenido y se debilitara lentamente, que las comunas tuvieran también pocas atribuciones; se proclamaba que la descentralización y la desconcentración eran las vías necesarias de salud para las instituciones de un Estado que quería renovarse.

De aquella época arranca el desarrollo de la técnica de «organización y métodos»; las influencias anglosajonas fueron decisivas en este punto. No debe olvidarse que es propio de las guerras y de las profundas transformaciones del mundo que siguen a aquéllas el hecho de hacer nacer la aspiración tendente a imitar lo observado en otros países, a intercambiar experiencias o, al menos, a conocer lo que pasa en el extranjero.

Al mismo tiempo se advertía en la Administración un gran deseo de conocer los métodos empleados con éxito por el sector privado o el semipúblico, que encuentra su desarrollo máximo inmediatamente después de la guerra en la figura de las nacionalizaciones. En 1945-46 se sitúan los más señalados días de las nacionalizaciones. La creación de empresas nacionalizadas enmarcará de manera permanente directa, o indirectamente, la Función pública. Una nueva categoría social se inserta entre el funcionario clásico y el mundo del sector privado, y las diferencias vienen a ser cada vez menos nítidas. Desde otro punto de vista, estas empresas van sucediendo naturalmente a las empresas privadas, y adoptan métodos de gestión muy diferentes de los de la Administración y mucho más cercanos a los del sector privado.

#### TENDENCIAS PROFUNDAS DE LA EVOLUCIÓN

##### *El papel de la evolución y la estabilidad en la corrección de las previsiones*

Lo expuesto hasta aquí era el panorama de 1945. Si en esta época se hubiera preguntado por el horizonte de 1965, hubieran podido hacerse un cierto número de previsiones que parecerían hoy bastante alejadas de lo que ha sido la evolución real de las cosas.

Por grandes que hayan sido estas transformaciones, se creía en la época que sus consecuencias serían bastante más profundas. Queda ello manifiesto si se examinan artículos, libros y crónicas aparecidos entonces en los que algunos profesores de Derecho público anunciaban el fin del derecho de la Función pública. El estatuto de 1946 —decían— inicia la agonía de una cierta concepción de la Función pública. El sindicalismo era reconocido, las comisiones y los

comités paritarios querían asociar estrechamente el personal de las administraciones a la gestión, el derecho de huelga estaba reconocido igualmente por la Constitución y estaba claro que no se pensaba prohibirlo a los funcionarios... Y, sin embargo, ¿qué comprobamos hoy día? La Función pública ha conservado su particularismo, su originalidad en el seno de la sociedad, especialmente en relación con el sector privado y con el nacionalizado; los métodos de gestión han evolucionado, pero tampoco han sido trastocados ni siquiera en el terreno de «organización y métodos», en el que sus promotores han tenido alguna dificultad para hacerse entender de los ministros, de los hombres políticos responsables e incluso de la administración de su ministerio. En cuanto las reformas administrativas se refieren a las estructuras, a pesar de algunas tentativas, es muy cierto que la descentralización no ha progresado en estos veinte años, y tampoco la desconcentración.

Es preciso reconocer que tan pocos resultados eran previsibles, porque está en la naturaleza de la historia de las instituciones, por lo menos en la sociedad francesa, vivir épocas de ruptura con ocasión de profundos cambios sociales para en seguida estabilizarse largo tiempo, e incluso reconstruir situaciones anteriores en algunos aspectos. La historia de los últimos ciento cincuenta años muestra que las instituciones francesas se presentan acentuadamente plásticas durante breves períodos de crisis, y poco después vuelven a la estabilidad durante decenios. Por el contrario, ciertos principios impuestos anteriormente ven su expansión al cabo de largos años. Así, los principios sentados por la revolución de 1789 no han sido incorporados al Derecho sino un siglo después, especialmente en todo lo referente a la libertad. De la misma manera, no hace falta subrayar que un buen número de reformas administrativas, en las que la idea apareció hace veinte años, son objeto todavía de investigación o no han sido puestas en marcha hasta el momento presente.

En las reformas administrativas iniciadas después de 1962 se encuentra precisamente confirmada una evolución que se había iniciado en 1945, y después detenido durante un cierto tiempo, sin duda porque la dosis de innovación era superior a la que podía admitir el medio administrativo de la época. Hoy día la problemática se encuentra transformada; han pasado cierto número de cosas, cierto número de personas cambiaron o evolucionaron y la psicología de los hombres es distinta de la de hace veinte años. La semilla lanzada entonces ha producido sus frutos, y movimientos profundos anuncian ya otras evoluciones sustanciales.

Es verdad que la Administración es a la vez inmutable y que

está perpetuamente en evolución. Pero la estabilidad alcanza a menudo más a las apariencias que a lo profundo; las formas permanecen las mismas, pero el contenido se modifica.

En el seno de la Función pública de hoy podemos discernir entre los movimientos que la afectan, aquellos que son simples accidentes de coyuntura y los que constituyen profundos movimientos de estructura, lo que es estabilidad aparente y lo que constituye movimiento profundo.

El Derecho nuevo de la Función pública, que arranca de 1945-46, cuando todavía no se ha visto confirmado ni ha calado en las costumbres, ha sido ya objeto de un cierto número de transformaciones, de las que algunas podrían ser accidentales, mas otras revelan tendencias profundas de la evolución.

#### *Previsión, prospectiva y planificación*

La primera de tales tendencias parece ser la que lleva la Administración a salir del cuadro estricto de la anualidad presupuestaria e imponerse el esfuerzo de previsión prospectiva y planificación a que ha sometido largo tiempo a distintos sectores de la actividad nacional sin vincularse ella misma.

Así, por ejemplo, la Administración realiza un serio esfuerzo para prever el desarrollo de sus efectivos, especialmente en materia de evolución general del empleo. La política de planificación aludida ha comenzado por la enseñanza. Primeramente se está intentando planificar su reclutamiento, ya que la expansión demográfica y la «explosión escolar» han impuesto la necesidad de conocer cuántos alumnos y estudiantes habrá que escolarizar en cinco y diez años, así como profesores que será preciso formar en los mismos periodos. Lo revolucionario de este sistema consiste en que el Estado, por primera vez, se aplica a sí mismo los métodos y técnicas de una planificación de desarrollo; no ha vacilado preguntar a las empresas y a los sindicatos profesionales en el seno de la comisión de mano de obra, sobre sus necesidades de ingenieros, técnicos, etc., pero el Estado no había jamás pensado preguntarse cuáles serían las necesidades en educación y por qué medios podría satisfacerlas. Ello tiene gran trascendencia si se advierte que el Estado es el primer patrono del país con los efectivos cuyo número es conocido y que representan, por no hablar más que de la Función pública propiamente dicha, el 10 por 100 de la población activa.

La planificación en Francia se ha extendido a Correos, Telégrafos y Teléfonos, a las profesiones médicas y médico-sociales; se ha aplicado en 1961-62 al personal de las administraciones centrales, y

actualmente está proyectado generalizarla. Por primera vez en el curso de preparación de este plan, las necesidades de formación de los diferentes cuerpos y administraciones de la Función pública serán tomadas en cuenta por la comisión de mano de obra, al igual que las necesidades de la siderurgia o de las industrias mecánicas. Están en vía de realización estudios para determinar la evolución de tales efectivos, habida cuenta las necesidades a satisfacer, la reforma de sus servicios y contando los movimientos internos de personal, separaciones y retiros.

### *Formación profesional*

Movimiento profundo es también el esfuerzo realizado en materia de formación profesional. La formación constituye incluso una preocupación preferente a la de la propia relación de servicio, manifestada entre otras actividades por la preparación con vistas a los concursos y creación de escuelas de aplicación. Se comienza a interesar al futuro candidato en la misma facultad; ayudarle, mientras prosigue sus estudios universitarios, a preparar el concurso, y antes de introducirle en la Administración se le proporciona un complemento de formación especializada. Todo ello responde a una tendencia profunda en relación con una evolución administrativa hacia un mayor grado de tecnicidad, complejidad y especialización. El movimiento se completará en los años próximos con una acción de formación continua y cíclica.

### *Vuelta a la noción de empleo*

Los fundamentos mismos del estatuto de 1946 no escapan, en algunos puntos, a un análisis. No hay nada más sorprendente que el sacrificio a la noción de «carrera» del funcionario, del oficio que ejerce, del empleo que ocupa y de la función que desempeña. Del empleo no hay más que una definición presupuestaria, que no corresponde ni al empleo-función ni al empleo-puesto de trabajo; cuando el estatuto se limita a decir que el grado es el título que da al funcionario el derecho a ocupar «el empleo que le está reservado», se confirma en todo caso que el empleo no tiene una existencia en sí mismo.

El sector técnico, por lo que tiene de concreto, tan sólo había podido imponer el principio de la separación de grado y de empleo en el ámbito de la Administración general. Un ingeniero-jefe es un ingeniero-jefe, pero no hace la misma cosa según esté en Correos, Telégrafos y Teléfonos o en Obras Públicas.

En el ámbito más abstracto de la Administración general, sobre todo en las administraciones centrales, se ha advertido una decadencia considerable de la noción de empleo, sacrificada a la vez al grado y a la carrera.

Ello ha acabado por producir confusiones acentuadas en muchos ámbitos hasta la restauración de esta noción de empleo, que debe ser una noción fundamental, porque el funcionario está pensado para llenar ciertas funciones en el seno de la Administración, funciones que corresponden a las necesidades del servicio. La restauración de la noción de empleo es, por tanto, una vuelta a los principios originarios.

Se ha partido de una correcta idea que se encontraba en el punto de partida y corresponde a una garantía esencial del funcionario: si por cualquier razón—tales como reducción de efectivos o reforma de servicios—un determinado funcionario pierde su empleo, no debe hacerse perder, al mismo tiempo, su cualidad de funcionario, sino que debe mantenerse en ella. Sin embargo, las consecuencias sacadas han sido abusivas. Así existen funcionarios que ostentan grados diferentes y tienen exactamente el mismo empleo, con todos los perjuicios que pueden resultar para el servicio de que los agentes que ocupan grados inferiores se pregunten por qué haciendo el mismo trabajo no tienen el mismo tratamiento. Se ha visto, por el contrario, la multiplicación, principalmente en las administraciones centrales, de células que no corresponden en verdad a necesidades orgánicas de la Administración, pero que permiten a un funcionario justificar artificialmente su grado. Muchas reformas recientes se caracterizan por la inquietud de volver a una concepción más sana del empleo (reforma de los estatutos de los administradores civiles, cuerpo prefectoral, cuerpos de control de navegación aérea, cuerpos técnicos de agricultura, etc.).

#### *Movilidad funcional y descompartimentación administrativa*

Entre las otras tendencias profundas que se descubren también en la hora presente, se encuentra una idea llamada movilidad, que será uno de los rasgos del hombre y del funcionario de 1985. No discuto la necesidad que éste tendrá de conocer un oficio determinado, pero no es menos evidente que el ejercicio de ciertas funciones supone—sobre todo en algunos niveles—la posesión de una variada experiencia. El hecho de que esta reforma haya sido ya preconizada varias veces en los veinticinco últimos años prueba que corresponde a una necesidad que un día u otro debe traducirse en hechos,



porque lo cierto es que el estado de espíritu del funcionario ha evolucionado demasiado. El joven funcionario —y esto es verdad también para el joven ingeniero o administrador que entra en la administración— no se complace, como hacían los funcionarios de Giraudoux, en prever lo que será dentro de diez, veinte o treinta años. Ante un porvenir sin sorpresas, el joven de hoy prefiere un poco de variedad en las actividades que podrá ejercer, y esto se impone en los cuadros de las administraciones, que hasta ahora no podían estar más cerrados a tal idea.

Las primeras aplicaciones de la experiencia de movilidad instituida por la reforma de 1964 para los cuerpos reclutados por la Escuela Nacional de Administración, y principalmente respecto a los administradores civiles, son alentadoras. Las ofertas de empleo son numerosas, y las más interesantes de ellas proceden de servicios que se podían considerar otras veces como muy cerrados, tales como la dirección del Presupuesto, en su famosa oficina «B2», y la dirección del Tesoro. Si todos los puestos ofrecidos no han podido ser provistos, es, simplemente, porque los jóvenes administradores de la ENA, que deben hacer esta experiencia para poder acceder a los puestos de dirección, son todavía poco numerosos, pero no porque no quieran «moverse».

Al contrario, es casi inquietante constatar que, puestos a hacer un cambio, prefieren cambiar de lugar igualmente, es decir, irse a las organizaciones internacionales, al extranjero o —algunos— a provincias. El cambio es reciente; el joven funcionario de este nivel, con anterioridad, no pensaba otra cosa que pasar su vida en París. La provincia comienza a atraerle, principalmente para las funciones prefecturales y misiones regionales. La clasificación de salida de la ENA de los dos últimos años —y así, sin duda, se confirma este año— indica la atracción de los puestos del cuerpo prefectural en relación a los puestos de las centrales parisienses.

Si el movimiento va demasiado lejos, empezará a ser inquietante para las administraciones centrales, pero en la medida en que es todavía una reacción reciente y limitada, hay que felicitarse, porque no es malo que se haya visto en dos promociones preferir un puesto en el cuerpo prefectural a entrar en la Administración Central de Hacienda.

La movilidad permitirá, sobre todo, satisfacer una necesidad profunda de la Administración —su descompartimentación— que permite crear en las misiones constituidas cerca de los prefectos de región, lo que no es sino una preconfiguración de una de las formas de la Administración del mañana: el grupo de síntesis en el seno del

cual se encuentren asociados ingenieros, administradores, economistas, estadistas, que conforman la administración de investigación, estudio, concepción y preparación del porvenir.

#### *Régimen del personal afecto a los conjuntos electrónicos*

Entre los movimientos profundos a los que asistimos, es de citar la novedad que aporta la elaboración de estatutos para el personal que trabaja sobre conjuntos electrónicos. No se cometa más el error de hace veinte años respecto a los mecanógrafos de convertirles prematuramente en un cuerpo de funcionarios titulares. Creemos cuerpos contractuales en los cuales los empleos correspondan muy exactamente a funciones analizadas y descritas con precisión.

#### *Trabajo de media jornada*

Estamos asistiendo también a la difícil aparición del concepto de trabajo de media jornada, tan contrario a algunos principios que rigen el estatuto de funcionarios y que se aclimata poco a las necesidades de la Administración, a pesar de algunas tentativas muy aisladas que se han hecho. No hay razones profundas para que la Administración no pueda utilizar tal forma de trabajo, al igual que lo hacen otros sectores de la vida nacional respecto a ciertos empleos, tales como documentación, investigación, etc. La media jornada aportará así una solución, al menos parcial, a los problemas de trabajo de la mujer casada, personas ancianas e incluso de algunos disminuidos físicos. La Administración no debe tan sólo inspirarse en los resultados del sector privado sobre planes de previsión, métodos o productividad; debe dar ejemplo. No ha de renunciar a ser guía del progreso social, aunque pueda ser en seguida superada en los caminos que ha abierto.

### **El horizonte de 1985**

Habiendo así recordado el pasado y analizado el presente, es posible prever el horizonte de 1985. La Administración trabajará en un medio social diferente, donde la rapidez de evolución estará durante los últimos decenios en función de la evolución del ambiente; deberá, más que ahora, contar con el tiempo. La Administración, actualmente, parece, a menudo, trabajar para la eternidad, ya porque actúa retroactivamente con vistas al pasado, ya porque hace planes que deben desembocar en el año 2000. La Administración

trabajará con otras técnicas; tendrá, al menos, por misión proteger derechos adquiridos y el orden existente, pero contribuirá más a conformar la sociedad y asumirá cada vez mayor responsabilidad en el equipamiento colectivo. Tales son los puntos que, en la planificación futura, serán objeto de mayor atención por el Gobierno francés.

¿Cuál será la incidencia sobre la Función pública de esta transformación de la Administración? ¿Cómo podrá ser, cuantitativamente, la Función pública en 1985?

### *Efectivos funcionariales en 1985*

La Función pública participará en la evolución general del sector terciario y, por consiguiente, en la progresión de este sector durante los veinte años futuros. Francia, en 1985, tendrá poco más de 60 millones de habitantes, y los equipamientos colectivos actuales se encontrarán multiplicados por siete. Si contamos únicamente los funcionarios titulares del Estado, que son en el momento presente cerca de un millón, y les aplicamos los coeficientes de corrección que modificarán las categorías terciarias—de hecho, análogas en sectores idénticos—, el efectivo de tales funcionarios pasará, de cerca de 1.500.000 en 1978, a —aproximadamente— 1.700.000 en 1985-86.

Se trata, por tanto, de una progresión importante y rápida del número de funcionarios, pero a mi entender bastante normal si se tiene en cuenta el aumento de población y urbanización, del equipamiento colectivo y del sector terciario.

Debe existir relación entre el progreso de esos diferentes sectores. De las leyes de la evolución proporcional se ha de deducir el número de funcionarios óptimo respecto de una población de un determinado tipo, partiendo como base de apreciación de la situación actual. Ahora bien, tal método exige previamente determinar la exactitud del punto de partida, es decir, si hoy día hay demasiados o pocos funcionarios. Para esta determinación es preciso rehuir las opiniones fundadas en puras impresiones personales y de detalle, así como de los prejuicios que al respecto existen y que encuentran su origen en viejas ideas, unas—consecuencias del pensamiento burgués y liberal— concluirán, en principio, que hay muchos funcionarios; otras—de inspiración socializante o adoptadas por los propios funcionarios—denunciarán la insuficiencia de efectivos.

Para escapar de tales ideas preconcebidas hace falta aplicar a la Función pública los métodos de previsión y planificación que han sido ya probados y estudiar la situación de los cuerpos contando con sus pirámides de edad y sus perspectivas de reclutamiento. Dicho estudio se está realizando en Francia y hará patentes, sin duda,

situaciones muy diferentes de una Administración a otra: sectores de una actividad lenta que conservan demasiados funcionarios y sectores carentes de ellos. Solamente Educación Nacional, que carece de personal, ocupa ya 450.000 agentes; PTT, que estima no tener bastantes efectivos, dispone de 260.000. Queda por discutir el tercio restante de la Función pública, del que es preciso sustraer los 125.000 agentes del Ministerio de Hacienda—Administración conocida por su rigor—; el resto, representa poco más de 200.000 agentes.

¿Tenderá naturalmente la mecanización de las tareas a reducir el número de los funcionarios? Parece que no, ya que el número de funcionarios ejecutivos en la Función pública no es el que aumenta más; las categorías C y D son relativamente estacionarias; el personal que aumenta es el de la categoría A y el de la B (a causa de la enseñanza especialmente).

Es muy probable también que influirá en el cálculo la reducción de la duración del trabajo, importante durante los veinte años que han de venir; las previsiones de aumento que se han dicho (1.700.000 agentes en 1985) la tienen en cuenta *grosso modo*.

#### *Nueva concepción de la Función pública*

¿Irán tales modificaciones de efectivos acompañadas de una transformación de la concepción misma de la Función pública?

Como es sabido, dos concepciones de la Función pública se enfrentan: la concepción llamada «europea», en la que se sitúa la función francesa, concibe la función organizada en «carrera», a diferencia de la noción de tipo americano, sobre la base del «oficio», según la cual se ejerce unas funciones en las mismas condiciones que otras, facilitando el paso frecuente del sector público al sector privado y viceversa.

Es muy probable que la consolidación del sistema europeo descarte la hipótesis de una revolución en este ámbito. Nuestros vecinos alemanes, belgas, españoles, holandeses e italianos disponen de una filosofía general de la Función pública, que, a fin de cuentas, se encuentra cercana a la francesa y a la concepción inglesa.

Lo probable es que la Función pública utilice métodos semejantes o cercanos a los del sector privado y del semipúblico mediante el empleo de las mismas máquinas, la aproximación que supone la movilidad e intercambio de agentes, la igualdad en las condiciones sociales de los funcionarios y de aquellos que no lo son. Todo ello tendrá el efecto de reducir al mínimo el particularismo de la Función pública y su misma originalidad.

### *Técnicidad, complejidad y formación funcional*

La complejidad y tecnicidad crecientes de las tareas administrativas conducirán a la Administración cada vez más y más a completar las enseñanzas de la universidad, a reforzar el carácter de escuelas de aplicación de las escuelas de formación de funcionarios, a multiplicar los sistemas de perfeccionamiento y de «reciclaje», de manera que pueda disponerse de agentes prestos a adaptarse a la evolución de las misiones que les serán confiadas. Puede ser que en el futuro se tenga que luchar contra los excesos que puedan resultar de la inclinación incrementada después de veinte años de impulsar a los funcionarios superiores hacia los estudios e investigaciones. Si es probable que estas misiones vendrán a ser cada vez más importantes, no harán desaparecer las de mando, encuadramiento y servicio de la Administración.

### *Reparto territorial de la Función pública*

La tendencia, aparecida después de algunos años hacia un mejor reparto de los funcionarios de encuadramiento, concepción y autoridad sobre el conjunto del territorio, será confirmada y acentuada.

El desarrollo de los estados mayores regionales, al que se asiste actualmente, es un movimiento profundo. Habrá, sin duda, en 1985 administradores, ingenieros y economistas repartidos sobre la totalidad del territorio, consagrándose a tareas de reordenación regional y a las de concepción y preparación del trabajo gubernamental. Se sonreirá evocando la época de los años 1960, en la que la idea de implantar administradores civiles en provincias era considerada como un sacrilegio. Ello exigirá la transformación del papel de las administraciones centrales y, en todo caso, una mejora de las relaciones entre las administraciones centrales y las de provincias.

### *Organización jerárquica y control de la Administración*

El mejor reparto en el espacio de la autoridad administrativa deberá tener consecuencias sobre la organización jerárquica de la Administración.

Vivimos sobre ficciones. La concentración de poder jurídico sobre escasas autoridades contrasta demasiado con los resultados del análisis sociológico que revela la existencia, de hecho, de un gran número de centros de decisión. Pero su reconocimiento es un acto político que plantea todo el problema de las relaciones entre los ciudadanos y el poder. Sin ir hasta ese punto, la administración habrá entonces determinado mejor las responsabilidades de sus fun-

cionarios, principalmente de los superiores, a fin de que cada uno tome a su cargo el acto administrativo que ha preparado y encontrará el medio de hacerlos asumir mejor sus consecuencias.

Todo ello supondrá igualmente transformaciones profundas en el mecanismo de control de la Administración. Estos problemas los presentimos al esforzarnos en desconcentrar notablemente el poder de decisión y el control en materia de equipamiento. Estudios y realizaciones en este sentido se encuentran avanzados en el Ministerio de Educación Nacional en lo relativo a construcciones escolares y en el Ministerio de Sanidad en lo referente a construcción de hospitales. Las dificultades que hoy se presentan en el ejercicio del control financiero serán superadas gracias al adelanto, productos de la electrónica, en materia de transmisión de la información. Pero será preciso ponerse en guardia para que las nuevas facilidades no sean utilizadas en el sentido de una concentración de poder.

#### *Tratamiento electrónico de las tareas administrativas*

Los nuevos equipamientos a utilizar transformarán no sólo los métodos de trabajo, sino también las normas sustanciales que gobiernan la Administración.

Es evidente, por ejemplo, que el empleo por la contabilidad pública de ciertos sistemas electrónicos, convierten en inútiles algunos controles que se utilizaban hasta ahora en París.

Habrá que revisar algunas reglas y principios inscritos en los textos si se tiene en cuenta a esas máquinas. Hay que llamar la atención sobre un hecho importante en la historia administrativa puesto de manifiesto por las últimas discusiones ante el Parlamento francés sobre el Código de pensiones. Uno de los argumentos presentados por el ministro encargado de defender dicho Código que ha tenido influencia sobre el Parlamento ha sido el de que la obra de reforma realizada respondía en buena parte al intento de permitir el trámite electrónico de las pensiones. Es curioso señalar que el poco interés de la distinción entre las pensiones de vejez y las pensiones proporcionales ha aparecido porque se ha analizado estos dos tipos de pensiones desde el punto de vista del estudio de su trámite sobre un conjunto electrónico. De ello ha resultado una gran simplificación: el reconocimiento de una sola categoría de pensiones.

Sabido es igualmente que, para facilitar la puesta en marcha de los tratamientos sobre tales conjuntos, el ministro de Hacienda realizó, en dos o tres lugares del territorio, experiencias para suprimir la ordenación previa del pago en materia de gastos de personal, reforma que puede ser abordada sin grandes riesgos.

Es necesario tomar conciencia ante la llegada de reformas y nuevas posibilidades; lo que podemos entrever ahora de ellas da que pensar que se habrán transformado profundamente en 1985 nuestros procedimientos. A las futuras generaciones de funcionarios habrá que darles la educación que les permitirá aprovechar estos medios.

### *Encuadre social de los funcionarios*

¿Tendrán las transformaciones una influencia notable sobre el comportamiento social del funcionario?

La revista *Economía y Humanismo* ha publicado en uno de sus últimos números un artículo donde el autor, cibernético americano, presenta una visión pesimista del horizonte 1985 en los Estados Unidos.

He aquí un resumen:

«A pesar de su crecimiento las actividades de los servicios disminuyen en personal en provecho de las máquinas que cuestan más barato y evitan las negociaciones complicadas con los sindicatos: la indiferencia de la clientela frente a los servicios personalizados acrece las posibilidades de ciberneticización. En la medida en que el trabajo es cada día más programado y confiado a especialistas, los cuadros medios ese encuentran devaluados e inútiles. Un pequeño número solamente puede ser reconvertido. La reconversión profesional no se logra siempre, ya porque no interesa, ya porque las direcciones de empresas no se preocupan de ella.

La reducción de tiempos de trabajo no resuelve el problema. El envío de los parados con sus familias a otras regiones de la nación presenta numerosas dificultades. Para los parados parciales, cuya jornada de trabajo sea reducida y el salario más bajo, el tiempo libre se dedicará a un segundo empleo.

La utilización de máquinas calculadoras por el Gobierno exigirá un personal dirigente de formación científica, con riesgo de no comprender los aspectos menos lógicos de la sociedad.

La influencia de las máquinas calculadoras irá creciendo, en detrimento de la realidad y en una relativa indiferencia por la estima del individuo.

El ritmo de programación de las máquinas de calcular disminuirá debido a la política tradicional.

Si ello es así, en veinte años los Estados Unidos se caracterizarán por la incapacidad de la mayor parte de sus gentes para comprender el mundo, dominado por la cibernética, por especialistas que formarán una sociedad aparte y por un Gobierno en la indiferencia del pueblo.»

Los Estados Unidos deben tener casi diez años de adelanto sobre Francia y otros países en este terreno. Su horizonte en 1985 podrá ser nuestro horizonte del año 2000. Si es así, poca prisa nos damos por llegar.

Es evidente que los progresos a hacer en el conocimiento y previsión de los fenómenos sociales, resultantes de tomar la decisión de emplear métodos científicos nuevos, son de naturaleza suficiente para transformar las relaciones políticas y humanas. Un ejemplo que permite entreverlo se observa en las oposiciones políticas y sindicales respecto a algunas aplicaciones recientes de la planificación en Francia, y principalmente de cara al ensayo de programación en valor intentado por el nuevo plan en la política de rentas. Sin embargo, es preciso ser muy prudente antes de comparar cómo se hace cuando se dan parecidos fenómenos. Las reacciones psicológicas de los hombres son poco previsibles y a menudo desconcertantes: un pasado reciente ha mostrado que en el corazón del siglo xx, en la Europa del pleno desarrollo de las ciencias y técnicas, la magia ha sido sin duda uno de los resortes de los regímenes políticos que han amenazado el mundo.

#### *Participación de los administrados y funcionarios en la gestión de la Función pública*

Precisamente para prevenir tales reacciones pasionales hace falta, desde ahora, encontrar el medio de hacer participar a los administrados en la preparación de las decisiones que les conciernen y crear los mecanismos de información que les permitirá comprenderlas. Para que el administrado comprenda se hace necesario que una larga y compleja serie de informaciones explique las decisiones desde la autoridad política que las ha tomado hasta el funcionario de ejecución. Inversamente será necesario que los hombres que manejan el sistema científico de elaboración de la decisión aprendan a volver comunicables los resultados de sus investigaciones al personal político. En esta línea se encuentran los nuevos sistemas de participación de los funcionarios en la gestión de la Función pública.

Se enfrentarán dos tendencias: una, la que conduce a un sistema muy científico de previsión, de elaboración de decisiones y programación, pero dejando poco lugar a la discusión, y, otra, que parte de la voluntad de asociar a cada uno a las decisiones que le conciernen. ¿Cuál será la que podrá importar?, ¿podremos evitar el conflicto y llegar a una síntesis de ambas necesidades?



### *Evolución del sindicalismo*

¿Cuál será la evolución del sindicalismo y principalmente del sindicalismo en la Función pública?

Las organizaciones profesionales —asociaciones, sindicatos— no serán la sola vía por la que la Administración estará informada de los sentimientos del personal. Es muy probable que se llegará a un mejor conocimiento de las reacciones individuales y colectivas del mundo de los empleados en general y de los funcionarios en particular. Los estudios publicados en los últimos años son prometedores en este sentido. Estos análisis, que revelan mejor lo que es la psicología del personal y los resortes de su comportamiento, pueden permitir a la Administración tener aptitudes mejor aprovechadas, tomar medidas más adecuadas, actuar más hábilmente.

¿Conservarán su fisonomía particular las organizaciones profesionales del sector público?

Los agentes de la Administración que cumplen tareas semejantes a las del sector privado y en las mismas condiciones sentirán que pertenecen cada día más al mismo mundo. Son constataciones que hacen tanto los sociólogos como los destacados sindicalistas que están en contacto con el personal de los grandes talleres mecanográficos de los PTT, de las tesorerías, etc. Los agentes no tienen ya las reacciones de agentes tradicionales de la Administración que tendrían los antiguos empleados, y es preciso hablarles otro lenguaje.

### *Relaciones públicas en la Administración*

El problema de las relaciones públicas de la Administración será, en parte, resuelto. Los centros de recepción, de información, la utilización de recepcionistas para guiar a los administrados vendrán a ser moneda corriente. Se ha facilitado el esfuerzo de la Administración y la buena voluntad del administrado, agrupando los locales administrativos en las ciudades concebidas para acoger la Administración moderna. Pero esto implica una programación inmediata del conjunto de los equipos administrativos, que es condición de la continuidad del esfuerzo, de coherencia de los programas de cada Administración y de armonía en los resultados finales. El retraso adquirido en este terreno ha sido considerable; la modernización de los equipamientos de la Administración debe beneficiarse de la promoción de los equipamientos colectivos en los años que vienen.

### Conclusión

Hasta aquí un panorama de la Función pública en 1985. Han sido reflexiones sobre los veinte años pasados, a partir del fin de la guerra, observaciones sobre el momento que vivimos, la expresión de temores y de deseos sobre algunos portillos tímidamente abiertos hacia 1985.

Creo, sin embargo, que este ensayo no habrá sido inútil —al menos para mí—, porque el estudio del horizonte 1985 contrae a la Administración a elevarse por encima de lo cotidiano, a huir de los fines a corto término para discernir las grandes líneas de la evolución y vislumbrar perspectivas. Este método distingue en la necesaria obra de todos los días la que permanecerá y la que no, la que contará y la que será olvidada. No permanecerán, seguro, los esfuerzos hechos para permitir a tal cuerpo de funcionarios tener veinte puntos de coeficiente, o los hechos para impedir que otros los tengan; por el contrario, perdurarán los trabajos realizados para que los servicios administrativos de tal unidad sean convenientemente reagrupados para mejorar su funcionamiento, su coordinación, la eficacia del mandato y el bien del público. Al mismo tiempo, tendremos conciencia de la importancia del factor tiempo en nuestras decisiones. Sólo después de varios años observaremos los resultados de tal política de personal, de tal forma en la organización y los métodos, de tal proyecto de equipamiento.

Cuando nuestros sucesores de 1985 se interroguen sobre el valor de tal o cual pieza de su sistema de Función pública, se preguntarán por qué funciona tan mal—o tan bien—, y remontándose en el pasado nos pedirán cuentas de lo que hemos hecho o no hecho en 1965.