

LA NUEVA IMAGEN DEL FUNCIONARIO PUBLICO

Por VICENTE GONZALEZ-HABA GUIADO

Sumario: 1. UNA SITUACIÓN INSÓLITA.—2. RAÍCES DE LA CRISIS: A) Déficit de información. B) Crisis de identidad. C) El nuevo rostro del Estado. D) El descrédito del sistema administrativo.—3. RUPTURA DE UNA IMAGEN.

1. Una situación insólita

De un tiempo a esta parte, nuestro país viene asistiendo a la eclosión de un fenómeno que cabe calificar de insólito y sorprendente. El funcionario español, largo tiempo resignado a su propia suerte, largo tiempo silencioso, largo tiempo sumergido en un conformismo de la mejor estirpe, ha hecho súbitamente acto de presencia en la pantalla de la atención social para empezar a exhibir *un talante polémico, conflictivo, contestatario*, que, por lo que supone de novedad, ha causado un impacto de desconcierto en el seno de la sociedad española.

No hay más que asomarse a las páginas de los periódicos —y este hecho de la repetición casi cotidiana en los medios de comunicación social de noticias sobre los funcionarios es ya de por sí una realidad sociológica importante y sintomática— y leer las

crónicas de nuestras revistas más sensibilizadas en lo político y lo social, para ratificar lo que acabamos de reseñar. Huelgas de funcionarios, protestas de contratados e interinos, escritos con reivindicaciones de la más diversa naturaleza, manifestaciones de disconformidad con el sistema retributivo o de provisión de vacantes, celebración de asambleas de «trabajadores al servicio de la Administración», etc., etc., son otras tantas muestras de que, en el seno de la burocracia pública del país, fermenta de forma creciente un sentimiento de inquietud y de crisis que es preciso conocer e investigar.

El funcionario, a diferencia de lo que sucedía años atrás, es ahora vértice del comentario popular y centro de las más encontradas opiniones. Para unos es un sector hasta cierto punto «privilegiado», cuyas reclamaciones no tienen razón de ser si se compara su situación con la que atraviesan otros sectores laborales y profesionales del país. Para otros estamos ante un grupo social «deprimido» y cuya lamentable trayectoria en los últimos años en lo que supone de desmorafización, de abandono y de frustración hay que achacarla al Estado, cuyo comportamiento como patrono ha dejado mucho que desear. *Estas dos posturas valorativas, antagónicas entre sí, revelan que algo muy profundo está mudándose en el país, ya que no es meramente aleatorio ni puramente convencional que un colectivo tan voluminoso como es el de los funcionarios públicos, caracterizado tradicionalmente por su pacifismo a ultranza y por su alto grado de resignación, de pronto haya saltado a la palestra para iniciar y consolidar un protagonismo contestario de más o menos alcance.*

Los vientos tranquilos de antaño se han tornado, pues, más movidos y en ocasiones tempestuosos y levantiscos. El funcionario en general ha abandonado su pasividad característica de otros momentos y ha iniciado una nueva andadura más comprometida y arriesgada. Así, unas veces ha reivindicado del Gobierno incremento para sus retribuciones, mermadas gravemente en relación a la de otros sectores laborales. Otras ha protestado contra las deficientes condiciones de trabajo en oficinas, despachos y laboratorios. Otras ha demandado, con intensidad acelerada, vía libre para la implantación de un sindicato

plenamente democrático y representativo que sea el cauce para la defensa de sus derechos. Otras se ha atrevido a denunciar la arbitrariedad y la falta de conciencia social de la Administración a la hora de afrontar el problema siempre espinoso de los contratados, interinos y demás trabajadores públicos que no gozan de la estabilidad en el empleo. Otras ha hecho saber su insatisfacción ante la inexistencia de una verdadera carrera administrativa que le sirva para una promoción objetivada y no sometida, como ahora sucede, a los vaivenes de decisiones políticas y personalistas. Otras ha reclamado del Estado, primer empresario de la nación, el cumplimiento de la legislación en orden a la implantación de una Seguridad Social equiparable a la de los demás trabajadores, obreros y asalariados. Y otras, en fin, ha alzado su voz contra las lagunas, imperfecciones y fallos de un régimen legal que está imperiosamente necesitado de audaces actualizaciones y perfeccionamientos (1).

Con una expresión tal vez altisonante, pero expresiva, podría decirse que por todo el país ha estallado «la cólera de los burócratas», en ocasiones de manera más espectacular, en ocasiones de forma más apaciguada, pero no por ello menos real y placentera. Esta especie de ira funcional, nacida de las conciencias de unos hombres a los que nuestra sociedad, casi por definición, ha venido identificando como individuos sumisos y disciplinados, es la que, por razones obvias, ha resultado cara al país un espectáculo novedoso, llamativo y sin precedentes.

Por eso, cuando en la prensa, en los recintos públicos, en los pasillos ministeriales, se manejan palabras como «plantes», «paros», «encierros», «huelgas», referidas a la Función Pública, el país, habituado años y años a disponer de unos cuadros burocráticos muy conservadores, no tiene más alternativa que preguntarse por las causas de este giro experimentado en el comportamiento de los empleados públicos y empezar a preocuparse seriamente por el repertorio de cuestiones que éstos van des-

(1) Un ejemplo, por lo demás, muy indicativo de los males que acosan a la Función Pública española, lo encontramos en determinadas reacciones producidas últimamente en el seno de un Cuerpo como el General de Policía, de la Policía Armada y de la Guardia Civil, en las que, prescindiendo de la vertiente política de las mismas, indudablemente latía un sentimiento de descontento hacia el *status* de estos servidores públicos en materia de retribuciones, Seguridad Social, dependencia administrativa, etc.

cubriendo y planteando en espera de soluciones reales. Las siguientes palabras de la revista «Contrapunto» reflejan con exactitud la nueva situación creada: *«El tema de los funcionarios, sus problemas y necesidades, sus opiniones y sus conflictos, han saltado desde hace pocos años a las páginas de la prensa con una relativa asiduidad. El fenómeno no se ha producido, naturalmente, por casualidad, y ha tenido que enfrentarse antes con los fuertes obstáculos que suponían, y que suponen, los grandes mitos nacionales creados en torno a los trabajadores de la Administración. Pese a ellos, pese a la abundante literatura humorística creada durante años en torno a la holgazanería de los funcionarios, las colas, las ventanillas, los impresos y las pólizas, los problemas de estos trabajadores han conseguido ser tomados en serio»* (2).

Del planteamiento hecho en los párrafos precedentes, conviene extraer algunas conclusiones importantes. La primera de ellas es que el funcionario, al igual que otros estamentos laborales y profesionales del país *está adquiriendo un grado acelerado de concientización* que, hace unos años, nos parecía impensable y de muy difícil cristalización. Hoy, a la altura de 1977, el funcionario de un Ministerio, de un Organismo Autónomo, de una Corporación Local, en virtud de la influencia social del medio en que vive, de la intensificación de su propia formación personal, de la masificación dominante en amplios sectores de la Función Pública, del acceso a ésta de personas procedentes de las más diversas capas sociales, es más consciente de su papel dentro de los respectivos esquemas administrativos, más permeable al juego claro o disfrazado de la injusticia y, sobre todo, se siente más solidarizado que antes con los hombres y mujeres que integran la población activa del país por cuanto que, como veremos más adelante, el aislamiento de la Función Pública desde la perspectiva jurídico-laboral es un fenómeno llamado a desaparecer. Esta convergencia de causas está contribuyendo, como no podía por menos, al *tránsito inexorable de un funcionario desprovisto de mentalidad reivindicativa y superadora de sus propias deficiencias a un funcionariado cada*

(2) Encabezamiento del artículo «Los funcionarios», de ENRIQUE BUSTAMANTE, Revista *Contrapunto*, núm. 14, diciembre 1975, p. 81.

vez más dinámico y exigente que, lejos de sumergirse en una indiferencia paralizante, está cada vez más dispuesto a luchar por aquello que quiere conseguir.

La segunda conclusión es que el país que, como en tantos otros aspectos de la vida nacional, ha venido viviendo durante mucho tiempo a base de tópicos sobre el modo de ser y de actuar de sus funcionarios, ahora, ante las realidades demasiadas veces crudas que se le presentan (3), se encuentra en la necesidad de rechazar todos estos tópicos para empezar a enjuiciar la problemática funcional con objetividad, imparcialidad y, sobre todo, realismo. Tópicos, lugares comunes, ideas estereotipadas, prejuicios caricaturescos sobre los funcionarios que, en este país, han venido circulando como moneda válida, habrán de ser marginados para dejar paso a una visión de los hechos que resulte más acertada y consecuente. Y ello con un doble beneficio. Primero, para los propios funcionarios que, de esta manera, arrumbando deformaciones interesadas y en ocasiones alimentadas desde las mismas fuentes del Poder, estarán en mejores condiciones de brindar a los ciudadanos una imagen más certera de sí mismos, aunque en dicha imagen frecuentemente tengan que cargarse más las tintas sobre los aspectos negativos. Y segundo, para el país que, así, es capaz de asimilar mejor y de abarcar con más conocimiento de causa el ancho abanico de problemas que acosan a los empleados públicos, renunciando a enfoques triunfalistas y a felices descripciones que sólo sirven para engañar estúpidamente las conciencias.

La situación insólita en la que, por tanto, se ha desembocado es que los funcionarios de nuestras tres Administraciones Públicas, estatal, local e institucional, se han empezado a erigir

(3) He aquí las palabras de una revista especializada en temas locales, denunciando alguno de los muchos males que inciden sobre los empleados públicos: «Frente a una nueva Ley o Estatuto, recientemente aprobado, que no ha logrado sacar del marasmo a los pobres municipios, se cierne el nubarrón de inaplazables demandas que grupos mayoritarios de este personal (de las Corporaciones locales), muchos de los cuales se encuentran por bajo del jornal mínimo del peón laboral y cuya situación entraña hoy un auténtico peligro de paralización de servicios esenciales: frente a altos puestos que han logrado redondear una magnífica retribución con el complemento de dedicación exclusiva, están los interinos con el 80 por 100 del haber base, contratados sin garantía alguna de estabilidad ni seguridad social, coeficientes que no alcanzan ni a la mitad del jornal mínimo; todo ello irrita y puede provocar violencia cuando se le compara con los pingües ingresos de otros estamentos bien afincados en extensas áreas de nuestra Administración.» Vid. editorial de *Certamen*, núm. 410, agosto-septiembre 1976, p. 507.

en un sector consciente, sensibilizado y con voluntad de defender en lo sucesivo sus pretensiones de todo tipo. De esta manera, y aunque evidentemente en un grado menor y con una intensidad más reducida que en otros sectores, el funcionariado ha pasado a ser un sector conflictivo más de la sociedad española alineado junto al de los profesionales liberales, los estamentos docentes no funcionariales, otros trabajadores del campo, de los servicios, etc., que han venido dando muestras de una conflictividad más o menos acusada en sus respectivos ámbitos laborales (4).

Como no podía ser menos, al Estado no le agrada ni le gusta que sus empleados entren en las sendas de la reclamación para pedir aquello a lo que creen que tienen derecho, por la misma razón que a ningún patrono le satisface que sus trabajadores se «rebelen» para conseguir determinadas demandas. Ante la opinión del país, si las exigencias de los funcionarios son correctas y dignas de ser atendidas, como sucede con la mayoría de aquéllas en la actualidad, y son captadas como tales por el hombre de la calle, quien sale malparado en buena lógica es el Estado y, sobre todo, la Administración Pública, cuya imagen social queda gravemente dañada y seriamente deteriorada. Con razón, José Ramón Alonso ha podido escribir que *«un Estado que humilla a sus propios funcionarios se maltrata a sí mismo, porque está renunciando a su propia eficacia»* (5) y porque, añado de mi propia cosecha personal, no da ante la sociedad el nivel requerido de ejemplaridad en lo que se refiere al trato con sus servidores, empleados y colaboradores.

Y si al Estado no le hace feliz que sus servidores salgan de su pasividad para divulgar ante la sociedad sus problemas y sus aspiraciones, tampoco esta divulgación vuelve gozosa a la socie-

(4) La llamada crisis profesional en nuestro país no ha pasado desapercibida para los expertos. Así, Daniel Lacalle escribe que *«la actual crisis por la que atraviesan las profesiones supera el marco específico de nuestro país y adquiere caracteres generalizados en la sociedad del capitalismo maduro. Tiene su base fundamental en los profundos cambios cuantitativos y cualitativos sufridos por las profesiones en general y los profesionales en particular, en su status dentro de la sociedad y de acuerdo con las nuevas necesidades y características de éstas provocadas por el avance de las fuerzas productivas en la época de la revolución científico-técnica.»* Vid. DANIEL LACALLE: *Técnicos, científicos y clases sociales*, Ediciones Guadarrama, 1976, p. 77.

(5) JOSÉ RAMÓN ALONSO: «Carta sin fecha», semanario *Sábado Gráfico*, núms. 915-916, 21.XII.1974.

dad española. De siempre ha resultado mucho más confortable alimentarse de vaguedades y nutrirse de tópicos como los que, durante años, han venido perfilando la figura del funcionario como ser plenamente satisfecho, que vive a las mil maravillas y que para muchos constituye un sector favorecido del país. Ahora, cuando a impulso de las circunstancias que nos rodean, se han empezado a airear realidades no tan afortunadas como muchos quisieran y se han apuntado injusticias y desigualdades irritantes, a la sociedad española no le queda más opción digna que la de sacudir su conciencia adormecida y rectificar su deformada concepción de lo que es y cómo está la Función Pública. Esta revisión de actitudes, esta sumisión a una operación de limpieza mental no es, por supuesto, ni cómoda ni mucho menos tranquilizadora, pero es desde luego *el primer paso para empezar a encararse con sensatez y sin apasionamientos, con responsabilidad y sin prejuicios, con ese inmenso colectivo problemático, tantas veces marginado, sobre todo en sus niveles inferiores, que es la Función Pública española.*

2. Raíces de la crisis

Una vez expuesto, en sus líneas maestras, el panorama nuevo en que están inmersos los funcionarios españoles, interesa ahora, como segunda fase de nuestra aportación, explorar hasta donde sea posible las raíces últimas, las motivaciones determinantes del giro que está experimentando en todos los órdenes la Función Pública española.

A) DÉFICIT DE INFORMACIÓN

La tarea a realizar no se presenta fácil, por la sencilla razón de que hay que emprenderla con un muy escaso bagaje de datos, estadísticas y números. Con esta aclaración se adelanta algo que parece esencial dejar sentado previamente, antes de entrar en más densas y amplias profundidades y es que, en este país, pese a la indiscutible fuerza social que posee la burocracia pública, *el funcionario en cuanto tal es, desde hace muchos años, el gran desconocido y el gran olvidado en el campo de la estadística y*

de la investigación. Son tan pocas las estadísticas disponibles, son tan mínimos los datos que se poseen, que se hace muy difícil, por no decir imposible, diseñar un esquema de conclusiones y proponer formulaciones que, en lugar de responder a conjeturas personales, vayan respaldadas por una investigación fiable acerca de las múltiples cuestiones que conforman la problemática de los funcionarios públicos.

Estas deficiencias para analizar nuestra burocracia no es, pienso, puramente casual, sino que se basa en razones no precisamente inocentes o neutrales. La primera es que *el propio Estado no ha tenido ni tiene el más mínimo interés en que se estudie, se examine, se desentrañe el cerrado mundo de sus servidores y empleados*. En lugar de intentar asomarse con voluntad perfeccionadora a dicho mundo, por medio de los instrumentos idóneos que hoy oferta la investigación, para conocerlo e interpretarlo, se ha preferido seguir el sendero de abstenerse sin fomentar los trabajos de análisis de la burocracia española encomendados a personas expertas en la materia; al mismo tiempo que se han amputado hasta límites increíbles las posibilidades de que el funcionario exprese por medio de sondeos, encuestas, entrevistas, sus preferencias tanto de tipo laboral como profesional. Como ha escrito Ramón Tamames, «*para contar con buenas estadísticas, lo primero es querer hacerlas bien, y ello supone forzar el rigor en toda clase de declaraciones*» (6). A nuestra Administración, por lo que se deduce de su desinterés en estos asuntos, no le acucia en demasía el afán de manejar buenas y actuales estadísticas sobre el personal a su servicio, lo cual no deja de ser sencillamente preocupante si nos atenemos al volumen de efectivos que trabajan en sus cuadros y si nos fijamos en las grandes incidencias que sobre el contexto político-social del país tienen las decisiones que el Estado adopta con relación a quienes le sirven y trabajan para él. Aparte de que imaginar primero y ejecutar después una buena política de personal en el sector público no se puede conseguir si fallan los cimientos primarios y elementales de los datos y de la aproximación científica y rigurosa a la realidad que se quiere conformar y dirigir; porque en-

(6) RAMÓN TAMAMES: *¿A dónde vas España?*, Editorial Planeta, Barcelona, 1976, página 193.

tonces lo que sucede es que, como viene repitiéndose entre nosotros desde hace mucho tiempo, *no hay una auténtica política de personal público (7), sino una rutinaria y coyuntural gestión* que se limita a ir resolviendo los expedientes de cada día para salir del paso y para ir tapando las brechas de la protesta o de la disconformidad a medida que los signos de ambas se manifiestan (8).

La segunda razón que justifica la pobreza estadística en el ámbito del personal público se sitúa en el hecho de que los *grandes Cuerpos de nuestra Administración, las élites funcionariales, que son las que en definitiva tienen en sus manos los resortes de la información, son los menos interesados por causas obvias en arrojar luz sobre los temas y en iluminarlos para que se tenga de ellos el debido conocimiento. ¿Cómo, por ejemplo, nuestras más prestigiosas minorías burocráticas van a querer, de la noche a la mañana, que se haga luz en lo que concierne a retribuciones si saben que cualquier apertura informativa en este punto y cualquier intención clarificadora se acabarán volviendo contra ellas al poner al descubierto, cara al país y cara al resto de los funcionarios, una larga lista de irregularidades, de desigualdades e incluso de flagrantes ilegalidades? El fenómeno de la retención de información, tan aireado en los últimos años, por diversos autores (9) encuentra aquí una aplicación matemática*

(7) Para una distinción entre política de la Función Pública y gestión del personal, vid. ANDRÉ MOLITOR: *L'Administration de la Belgique*, Institut belge de Science Politique, Centre de Recherche et d'Information Socio-politique, Bruselas, p. 406 y ss.

(8) Un excelente ejemplo de la imprevisión que tipifica a nuestra Administración en lo referente a sus problemas de personal lo tenemos en la reciente huelga de los profesores no numerarios de Institutos Nacionales de Bachillerato que afecta a cerca de 12.000 docentes. Comentando el acontecimiento, en términos muy duros, el diario *El País*, tras repartir las correspondientes responsabilidades entre el Ministerio de Educación y Ciencia y el de Hacienda, escribía lo siguiente: «*En el futuro debe exigirse a la Administración que no nombre un solo PNN, salvo que circunstancias absolutamente excepcionales y probadas lo aconsejen. Como también ha de pedírsele que no adopte políticas miopes, diseñadas para salir de situaciones coyunturales a costa de retrasar la solución de los problemas y olvidar los intereses a largo plazo del país.*» Vid editorial del diario *El País*: «La huelga de los PNN, 8.II.1977.

La conclusión transcrita, por supuesto, es plenamente válida para otros muchos campos de nuestra Administración Pública en los que las medidas o recetas momentáneas para conjurar de modo pasajero problemas estables y permanentes es, por desgracia, la regla generalizada.

(9) Las siguientes palabras de Jacques CHEVALIER y Danielle LOSCHAK son muy significativas al respecto: «*La información no es neutra, porque ella es fuente de poder y su circulación no es fluida: no se comunica más que la información que se*

porque el dominio que, en otras zonas de la Función Pública, ejercen los altos Cuerpos y las élites funcionariales, se hace también patente cuando nos referimos a la información y la comunicación, bloqueadas por quienes no están dispuestos a que salten a la superficie determinados temas cuyo conocimiento podría desencadenar legítimas protestas y abrir una cadena ininterrumpida de reivindicaciones; y por quienes no estiman oportuno ni necesario detectar la opinión de los funcionarios, a fin de tenerla en cuenta a la hora de las decisiones, prefiriendo la vía «carismática» de la solución impuesta desde arriba y sin consulta previa a los afectados.

La tercera y última razón, conexas con la acabada de desarrollar, estriba en que *los funcionarios más sensibilizados o los integrados en los Cuerpos de nivel medio o inferior han venido careciendo de todo tipo de cauces para elevar sus demandas y para manifestar, con claridad, sus discrepancias o disociaciones respecto a la gestión de personal tal como se aplica en el sector público*. Hay un falso temor a escucharlos, a oírlos, a dialogar con ellos, lo que origina que apenas se conozcan sus urgencias más inmediatas y se ignoren sus más apremiantes exigencias. La Administración que, por pura lógica, debiera ser la primera interesada en acercarse a sus empleados y servidores, especialmente a los que se encuentran en los estratos más modestos, con demasiada frecuencia da la lamentable impresión de que desea actuar por sí misma; y de que ella únicamente, con un estilo paternalista superado, es la que sabe afrontar y resolver los problemas sin tener que apelar a instancias participativas o a modos de negociación con sus subordinados (10).

quiere, y de forma selectiva.» Vid. Jacques CHEVALIER y Danielle LOSCHAK: *Introduction a la Science Administrative*, Dalloz, París, 1974, p. 141.

Por su parte, René MAYER afirma que «*la información es, con el dinero, la principal fuente de poder*», añadiendo que «*ciertos jefes han llevado muy lejos el arte de fraccionar la información y de compartimentarla con la idea de poder oponer a sus subordinados entre sí y de reservarse para sí el monopolio de las visiones de conjunto.*» Vid. René MAYER: *Feodalités ou démocratie?*, B. Arthaud, París, 1968, página 29.

(10) Los Reales Decretos 1893/1976, de 16 de julio y 3006/1976, de 23 de diciembre sobre el derecho de asociación profesional de los funcionarios civiles del Estado y sobre participación y colaboración de los funcionarios en los órganos encargados de la regulación y gestión de la Función Pública, respectivamente, abordan la implantación de cauces para la gestión compartida de nuestra Función Pública. La exposición de motivos del primero de los Reales Decretos citados se refiere a la necesidad de crear asociaciones de funcionarios «*para fomentar sus intereses profesio-*

En definitiva, la pobreza estadística en lo que concierne a la Función Pública del país es y debe ser preocupante para todos, en cuanto denota la indiferencia por la comprensión racional, objetiva y actualizada de la misma. En este sentido, son plenamente válidas para nuestro país las palabras de André Molitor, expresadas con la mirada puesta en la burocracia belga, cuando señala que dicha pobreza *«es, por lo demás, significativa: demuestra, salvo algunas excepciones, la falta de interés en Bélgica, en el Gobierno y en la Administración, por una política general de la Función Pública y por la investigación científica que, en una perspectiva moderna, debería acompañar necesariamente la elaboración de aquélla»* (11). Y, entre nosotros, Gutiérrez Reñón ha afirmado que el desconocimiento que tenemos sobre el modo de ser y de actuar del colectivo funcional *«es particularmente acusado»*; añadiendo que *«contribuyen a él, sin duda, el escaso desarrollo y fiabilidad de las estadísticas y el tardío desarrollo de las técnicas de investigación social y de los conocimientos de so-*

nales y colaborar con la Administración a efectos de la más adecuada prestación de sus servicios»; y en cuanto a la de la segunda disposición reseñada, también se habla de que *«procede ahora establecer un sistema de participación en la función pública, que aspire a concordar las indeclinables exigencias del interés general con la defensa de los legítimos y peculiares intereses profesionales de los funcionarios.»*

Sin duda, estamos ante un lenguaje nuevo de nuestra Administración hasta ahora herméticamente cerrada a cuanto supusiera participación del funcionario en la resolución de sus problemas. Tal ha sido la razón de que, en los últimos tiempos, las críticas más constantes y tenaces hayan estado dirigidas contra el tradicional espíritu jerárquico e impositivo de la Función Pública española, con alusión expresa a algunos de sus órganos más significativos (Comisión Superior de Personal, Juntas de Retribuciones, etc.) en los que la participación funcional ha brillado claramente por su ausencia.

La aceptación por la Administración, al menos en el plano teórico, de la necesidad de la participación del funcionario no ha sido, por supuesto, una mera concesión gratuita, sino la consecuencia de un clima de reivindicaciones y de demandas formuladas por colectivos diversos de nuestra burocracia, que han acabado por doblegar la resistencia de los respectivos órganos estatales. Una prueba más de que el funcionario, lenta pero firmemente, se va concienciando de que es a través de la perseverancia y de la utilización de los medios a su alcance como únicamente podrá conseguir aquello a lo que aspira. Como acontece con el asalariado con relación a su patrono, el funcionario sabe cada vez mejor que, en el terreno de las mejoras profesionales y laborales, no le será regalado nada, sino que habrá de pugnar por alcanzarlo y conseguirlo.

Cuestión vinculada a la acabada de exponer es ya la eficacia real y práctica de los dos Reales Decretos referenciados. Sólo el tiempo descifrára este interrogante, aunque hay motivos para pensar que la Administración, como en tantas otras oportunidades, se ha quedado corta y hay el riesgo de que estamos tan sólo ante una dualidad normativa poco audaz y poco aceptada por los destinatarios interesados. Máxime cuando, como es bien sabido, sobre éstos sigue latiendo la esperanza de que, algún día no lejano, sea la sindicación el cauce consagrado para la defensa de sus derechos y reivindicaciones.

(11) ANDRÉ MOLITOR, *op. cit.*, p. 328.

ciología y ciencia política en un sentido moderno. Y probablemente, aún más que ello, la escasa sensibilidad de nuestro país para los problemas de la organización quizá como fruto de muchos lustros en una mentalidad dogmática y formalista» (12).

Consciente de la formidable tara que supone el no disponer de un horizonte estadístico bien pertrechado para aproximarse al estudio de una realidad tan compleja como la de la burocracia pública, paso a desmenuzar las causas que, a mi juicio, ocasionan hoy la situación de crisis y de inestabilidad que conforma a la Función Pública española.

B) CRISIS DE IDENTIDAD

Posiblemente lo más decisivo que le está ocurriendo al funcionario español en estos momentos, dentro de un proceso de crisis que viene gestándose desde hace varios años, es que *su propia identidad como empleado público está amenazada y es crecientemente cuestionada por la sociedad en la que cumple su misión.*

Antes, la condición de funcionario estaba nitidamente deslindada y se diferenciaba, con rotundidad, de la del trabajador y asalariado normales. El funcionario estaba sometido a un régimen jurídico peculiar, muy *sui generis*, que se fusionaba nada o casi nada con el del asalariado, por lo que tanto éste como aquél pertenecían a dos mundos, el de la empresa privada y el de la Administración, que eran opuestos entre sí y raramente se entremezclaban a la hora de regular sus respectivos colectivos.

Pero es que, además, de esta singularidad o autonomía del régimen de los funcionarios, sucedía que dicho régimen era estimado como más favorable, más avanzado que el correspondiente a otros estratos laborales o profesionales. De una parte, pues, el funcionario se situaba en un plano *distinto* al del asalariado, con lo que lograba conformar diferencialmente su *status* frente al de los demás grupos y estamentos de la sociedad, alcanzando de esta manera una peculiaridad legal y reglamentaria que le caracterizaba con perfiles muy específicos. De otra, su régimen jurídico era superior en ventajas económicas, sociales, profesio-

(12) ALBERTO GUTIÉRREZ REÑÓN: «Estudios sobre la burocracia española», *Instituto de Estudios Políticos*, Madrid, 1974, p. 19.

nales, ya que le proporcionaba derecho a una carrera, estabilidad en el empleo, pensiones de jubilación, etc., frente a una situación más insegura y desde luego menos atractiva que la del trabajador, con lo que el funcionario se autoestimaba y era estimado desde fuera no sólo como un individuo *distinto*, sino, también, *superior* al empleado de la empresa, la industria y los servicios en general.

Este planteamiento hoy no puede ser tomado como válido. Los cambios sociales, el ascenso de las clases trabajadoras hacia niveles más altos de bienestar, la inercia de la Función Pública anquilosada en viejas fórmulas, la lentitud del aparato estatal para adaptar el *status* de sus empleados a los nuevos tiempos, la interpenetración paulatina entre el régimen legal de los funcionarios y los asalariados, *han determinado, de un lado, que el funcionario no aparezca tan distinto al asalariado y, de otro, que esté tocando a su fin la superioridad y prevalencia de su regulación estatutaria.*

A causa de estas interferencias y convergencias sociológicas, inevitablemente se tiene que producir la crisis del empleado del Estado que contempla a su alrededor cómo se transforman las coordenadas sociales y cómo quiebran valores en otra hora intocables. Y así advertimos cómo va dejando de ser un funcionario en el clásico sentido de la palabra, para convertirse en un *trabajador de la Administración* cuyo abanico de exigencias y de solicitudes se va aproximando más y más al de los asalariados; y, en correlación a este giro conceptual, cómo hay cada vez menos pudor en tratar al Estado como un patrono o empresario más, siquiera sea el más prepotente y más fuerte del país.

Pero es que, además, sucede que a la vez que la condición independiente e intransferible del funcionario se difumina en aras de una mayor identificación con el mundo laboral, la hasta ahora proclamada preeminencia del funcionario es controvertida cuando no fuertemente rechazada y denunciada. El funcionario está perdiendo el puesto hegemónico que antes usufructuaba respecto a sus competidores del sector privado; y, por lo mismo, no se le puede considerar como el empleado mejor tratado y más beneficiosamente correspondido por la sociedad. En realidad, más bien está perdiendo a marchas forzadas posiciones con relación al empleado del sector privado, hasta el extremo de que se in-

vierten los términos de la cuestión, ya que quien protesta no es el trabajador que pugna por acercar su nivel al del funcionario, sino éste que se siente rebasado en muchos aspectos de su vida profesional y, por lo mismo, aspira a recuperar el terreno perdido y a que no se ensanche la distancia que le separa del asalariado.

Esta acumulación de circunstancias, este trastocamiento de planos inalterables durante generaciones, este sentimiento del funcionario que se ve impotente para remediar las carencias que le asedian por doquier, este asistir del empleado público al eclipse de su primacía en la escala social, esta convicción suya de que se arrumban ineluctablemente las fronteras que le separaban del resto de los trabajadores, esta creencia generalizada entre los funcionarios de que el Estado no sabe estar a la altura de sus deberes sociales para evitar o al menos paliar la erosión que se cierne sobre el *status* de aquéllos, causan, como no podía ser de otra manera, entre los componentes de la burocracia pública española *una crisis de identidad que es tanto como decir una crisis sobre su razón de ser y sobre su lugar en el escenario social*.

Y cuando, como ahora pasa, lo que está en juego es nada menos que la identidad misma de un colectivo social tan importante como el del funcionariado, quiere decirse que *asistimos a una conmoción profunda de nuestros esquemas mentales*. Y el propio funcionario llega a sentirse vértice de tendencias contradictorias que se disputan su configuración legal y se afanan en explicar su nuevo encuadre jurídico-social. Hasta que los enfoques ahora incipientes lleguen a cristalizar en fórmulas más o menos definitivas y hasta que lleguemos a saber con seguridad cuál va a ser el derrotero por el que discurrirá la burocracia, el problema de la identidad y de la imagen externa de nuestros funcionarios se presentará, como sucede en la actualidad, revestido de caracteres ambiguos, inciertos y difusos y a los que sólo la evolución de la sociedad convertirá en otros más estabulizados, precisos y terminantes.

C) EL NUEVO ROSTRO DEL ESTADO

Paralelamente a la crisis de identidad que sacude a la Función Pública, derivada del cambio de posición del funcionario con respecto al asalariado, está teniendo lugar otra magna crisis que recae sobre la idea del Estado. Como el funcionario es un agente, un servidor de éste, en la medida en que las organizaciones estatales y paraestatales rectifican sus finalidades y módulos de actuación, también el perfil funcional resultará directamente afectado.

Como dice Maurice Chaumont, citado por André Molitor, «*omnipotente en la sociedad industrial, el Estado no goza ante ojos de los ciudadanos del prestigio del alejamiento*». En efecto, el Estado que, en las comunidades modernas, ha multiplicado su presencia en todas las esferas del quehacer humano, ha empezado a perder su aire mayestático y su gesto imperativo para irse aproximando al comportamiento de las otras organizaciones sociales, situándose a su mismo nivel y sin hacer uso de sus prerrogativas soberanas y excepcionales. Por eso, André Molitor habla de un nuevo rostro del Estado en la actualidad, indicando que el ciudadano tiende a verlo y a juzgarlo no tanto como la instancia máxima de poder y de fuerza, sino como «*suministrador, vendedor y organizador*». Desde esta perspectiva, añade el autor belga, lo que sucede entonces es que «*el Estado no aparece muy diferente de otras fuentes de decisión o de poder: es un instrumento entre otros para lograr objetivos económicos y sociales y, sobre todo, no goza de ese privilegio que le daba el carácter único y superior de los problemas ligados a mantenimiento del orden social*». Por lo demás, dicho orden se presenta más que como el resultado de una imposición que llega desde la cúspide del Estado, «*como fruto de una negociación permanente entre los portavoces de las grandes fuerzas sociales y económicas*», siendo «*la función específica del poder político*» la de «*ratificar el resultado de esas negociaciones*» (13).

Quiere decirse, pues, que el Estado se va despojando de sus atributos superiores a la hora de dirigir la convivencia y resol-

(13) ANDRÉ MOLITOR, *op. cit.*, p. 279.

ver las tensiones y antagonismos existentes. Busca situarse a la misma altura que los otros interlocutores, llámense empresarios, colegios profesionales, organizaciones sindicales, partidos políticos, entidades locales, para concertar con ellos más que para mandar, para pactar más que para decidir, para negociar más que para imponer. Como puntualizan Jacques Chevalier y Danielle Loschak, el Estado va abandonando «*las técnicas dirigistas*» y recurre a «*técnicas más flexibles, fundadas no sobre la interdicción o la sanción, sino sobre la incitación y el consenso*», porque lo que se quiere conseguir es «*convencer a los agentes económicos para que adopten un comportamiento útil a la colectividad por medio de estímulos diversos*» (14).

Por otro lado, el Estado, como se decía más arriba, ha traspasado las fronteras que, en la concepción liberal, le estaban vedadas; y así sabemos que hoy la Administración, los organismos estatales, los entes locales, los organismos autónomos, gestionan los más diversos servicios, comercian, generan bienes, trafican y asumen las más heterogéneas tareas. «*En todos los países —subrayan los autores acabados de mencionar— el número de misiones que incumbe a la Administración se ha incrementado progresivamente: a las funciones esenciales y tradicionales del Estado-Gendarme han venido a añadirse numerosas misiones de orden económico, social y cultural*» (15).

De todo lo anterior se extraen dos importantes conclusiones. La primera señala que *el Estado ya no actúa de un modo permanentemente coactivo o autoritario, sino que, siempre que es factible, utiliza las vías más flexibles de la negociación, el pacto o el acoplamiento de intereses* (16). Y la segunda nos descubre que *el Estado ha dilatado las fronteras de su operatividad, por lo que apenas hay campo o área social en el que no irrumpa con su actuación.*

¿De qué manera y en qué grado repercuten estos hechos

(14) Jacques CHEVALIER y Danielle LOSCHAK, *op. cit.*, pág. 122.

(15) Jacques CHEVALIER y Danielle LOSCHAK, *op. cit.*, pág. 132.

(16) Alain Plantey ha dedicado recientemente páginas admirables al tema de la participación en el seno de la Administración francesa, afirmando que «*en una época en que la democracia clásica está en crisis, un movimiento fuerte y duradero tiende a transformar las relaciones entre la autoridad administrativa y los ciudadanos o los funcionarios, tal como lo revelan por lo demás las preocupaciones e incluso la estructura del Gobierno*». Vid. ALAIN PLANTEY: «*Prospective de l'Etat*», Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1975, pp. 234-248.

sobre el funcionario público? ¿Hasta qué punto la noción de Función Pública se va a ver afectada por el nuevo rostro que asume el Estado, del que aquélla depende y al que pertenece? Las respuestas han de ser confeccionadas, sin perder de vista que las mutaciones que experimenta el Estado tanto en su concepción como en su comportamiento gravitan muy directamente sobre la burocracia pública, desde el instante en que ésta pasa por ser el instrumento de que se vale el Estado para cumplir el repertorio de sus funciones, actividades y cometidos. En consecuencia, todo lo que se modifique en aquél, tarde o temprano, acaba proyectándose sobre sus empleados, servidores y colaboradores.

Georges Burdeau ha estudiado el problema, manifestando que *«todo el aparato burocrático, su esoterismo y sus barreras, se encontraba legitimado por la fuerza particular de la que era el receptáculo: el poder público»,* dado que *«era inconcebible que los particulares fuesen autorizados a manipularlo»* (17). Y condicionados por este privilegio máximo de la burocracia como es la disposición del poder estatal, los rasgos de la Función Pública tienen su origen en la atribución que se hace en favor del funcionario para que maneje los resortes del mando y de la autoridad y los aplique a las diversas situaciones.

Sucede entonces que el funcionario público, en cuanto encarnación del Estado-poder y del Estado-soberanía, se siente diríamos satisfecho de cumplir el alto cometido de representar al Estado, haciéndolo visible ante los ojos de los ciudadanos. *«Consciente de la mediocridad material de su situación cuando la compara a la de los asalariados del sector privado —añade Burdeau— (el funcionario) busca y encuentra una compensación en la autoridad que ella le confiere. No es, sin duda, que se deleite por la parte de poder que ejerce, aunque ese sentimiento no sea excepcional, pero la pertenencia a un aparato burocrático autoritario es, para él, un refugio. Desconocido o ridiculizado por la opinión, llega a hacer de sus prerrogativas una muralla contra la crítica»* (18).

En el pasado el funcionario, aún a costa incluso de ver deteriorado su nivel económico, se ha creído satisfecho porque en sus

(17) GEORGES BURDEAU: «Traité de Science Politique», *Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence*, París, 1968, 2.ª edición, p. 767.

(18) GEORGES BURDEAU, *op. cit.*, p. 770.

manos tenía los mecanismos, más o menos potentes según los casos, del poder. Todas las cualidades de segregación, particularismo, originalidad que han acompañado a la burocracia de otros tiempos, se fundamentaban en que *el individuo perteneciente a la misma, como encarnación personal del Estado, habría de ser respetado y admirado por la sociedad*. Es decir, en cuanto el poder del funcionario no es más que emanación del Estado, en la medida en que éste incrementa o reduce su aureola social la incrementa o reduce paralelamente el gran colectivo de sus servidores y colaboradores.

Ahora bien, ¿qué sucede cuando el Estado se presenta ante sus súbditos no revestido de poder, sino apelando a facultades ordinarias y normales?, ¿cómo queda el funcionario que descubre que el poder del Estado, que ha sido desde siempre el más firme respaldo de su superioridad social, se va esfumando o al menos va decantándose hacia moldes de actuación paritarios y dialogantes?, ¿puede seguir siendo igual la condición del empleado público cuando estaba cimentada sobre presupuestos en los que la predominancia sobre los administrados era la nota más destacada que ahora en que se implantan los criterios del consenso, el arbitraje y la participación?

La contestación a estas preguntas delimita la naturaleza de la mudanza que experimenta la Función Pública, por cuanto desciende la presencia del Estado con porte soberano mientras aumenta su presencia en plan igualitario y nivelador respecto a otros centros de decisión. En esta nueva perspectiva, el funcionario es consciente de que sirve a un ente que no resuelve mayestáticamente más que en contadas ocasiones y que, por el contrario, se sitúa a idéntico rasero que los particulares para discutir los problemas pendientes. Por lo mismo el funcionario, en su fuero interno, se autodevalúa en su condición de tal, ya que piensa, con razón, que hay mucha diferencia entre servir a un Estado que ejercita sin cesar sus facultades y prerrogativas exorbitantes o a un Estado que renuncia a éstas y aquéllas para alinearse en pie de igualdad con los demás protagonistas de la dinámica social vigente. Por eso, Molitor entiende que *«esta manera nueva en que se presenta ante nuestros ojos el Estado debe fatalmente afec-*

tar a la Función Pública y muy especialmente al carácter de aislamiento que la tipificaba antes» (19).

El funcionario actual no es, pues, el dispositivo personal del Estado concebido tradicionalmente como la culminación del armazón político-administrativo de un país, sino *el factor humano de una organización que, aceleradamente, se va asemejando a otras y que, por lo mismo, va abandonando las peculiaridades que la distanciaban de ellas*. El funcionario, que no permanece ajeno a este proceso de desmitificación del Estado, acaba cerciorándose que su misión no es la de antes y que su trayectoria futura está llamada a sufrir correcciones muy profundas.

Este cúmulo de ideas e intuiciones que el funcionario alberga son las que la sociedad también acepta como ciertas. Si la sociedad, en efecto, ya no supervalora y ha dejado de idolatrar, con el vigor de otras épocas, al Estado, es normal que esta actitud la traslade a los que identifica como sus servidores y empleados; y de ahí que la sociedad en general, y la española en particular, no viertan su atención, con la concentración anterior, hacia la figura del funcionario. Entre nosotros incluso es frecuente que éste sea mal visto por sus conciudadanos, que se le tolere más que se le respete, que se aluda a él con tono despectivo como el brazo ejecutor del Estado y que se tienda, por lo general, a rebajar su prestigio a la hora de establecer comparaciones o precisar similitudes; todo ello precisamente porque la opinión pública ya no concede al Estado el mismo grado de primacía ni le otorga idéntica aureola de poder que antaño.

El funcionario ha venido a ser el empleado de un patrono que cada vez se apoya menos sobre méritos, cualidades y atribuciones excepcionales. Ahora lo es de un Estado que practica actividades ordinarias, como son comprar, vender, suministrar, comerciar, gestionar, investigar, y en las que los organismos públicos, por imperativo legal, se comportan como si fueran unos entes privados más. Por eso, René Mayer ha escrito que «*sector privado y sector público convergen*», ya que si bien aún hay dominios en los que «*el Estado y la empresa privada tienen todavía intere-*

(19) ANDRÉ MOLITOR, *op. cit.*, p. 280.

ses y estrategias diametralmente opuestas», en muchos otros «el Estado y el sector privado practican el mismo juego» (20).

Para el funcionario este enfoque de la acción estatal representa que ya no tienen razón de ser su aislamiento, su capacidad de autoridad, su mentalidad hermética y cerrada sobre sí mismo, porque el hecho decisivo es que se ha convertido en un empleado que lo mismo que presta servicios en las plantillas del Estado, de un Organismo Autónomo o de una Corporación Local, lo podría hacer en la de un banco, una fábrica o una empresa privada. Ernst Forsthoff, aunque con un planteamiento diferente al hecho más arriba, se refiere a esta posibilidad ocupacional del funcionario en el sector privado una vez que asistimos al caso de «la singularidad de la profesión de funcionario público de viejo estilo» y que sólo se justificaba cuando «los conocimientos y las experiencias que cualifican a los funcionarios públicos les resultan de escaso valor fuera de la Administración». Ahora, en los tiempos actuales tipificados por una movilidad profesional y laboral que tiende a potenciarse y a impulsar la ósmosis entre los ámbitos público y privado, «el saber especializado que el técnico de la construcción o de la electricidad lleva a la Administración pública no es distinto de aquél que requiere la economía en los puestos correspondientes»; y, de idéntica forma, «el asesor jurídico de un organismo público dedicado a la construcción podrá emplear con la misma utilidad su saber especializado, sin ninguna modificación, al servicio del ramo privado de la construcción». Para el autor alemán, «con la penetración de los expertos en la Administración se allana, pues, la distinción entre la posición del funcionario y la profesión liberal más y más» y, en consecuencia, debemos pensar que «estas son transformaciones que han de modificar intensamente la mentalidad del funcionario y, con ello, el espíritu de la Administración» (21).

(20) RENÉ MAYER, *op. cit.*, p. 192.

(21) ERNST FORSTHOFF: «El Estado de la sociedad industrial». *Instituto de Estudios Políticos*, Madrid, 1975, pp. 185 y ss. El mismo autor, dentro de su exposición, hace referencia a las mutaciones que traerá consigo el hecho de que los funcionarios, fiados en sus conocimientos, puedan acceder al sector privado. Respecto al derecho de huelga, por ejemplo, Forsthoff señala cómo la movilidad profesional en la doble dirección de la Administración hacia la empresa y a la inversa supone que, ante una declaración de huelga por funcionarios públicos, «la autoridad responsable no se atreve a tomar ninguna medida disciplinaria porque teme perder a unos funcionarios a cuyos servicios no puede renunciar». De ahí a la consagración del derecho de huelga en la Función

Vistas así las cosas, si el funcionario es, por encima de todo, el empleado de un ente público que se diferencia cada vez menos de los entes privados en sus metas y propósitos y si la sociedad, por su parte, lo tiene por tal sin apenas distinguirlo del empleado o asalariado privado, inexorablemente se desemboca en una comparación entre los *status* de ambas categorías de empleados. Y es entonces cuando el funcionario público detecta que ha quedado emparejado con el trabajador o profesional de la calle en lo que respecta a la pérdida de su antigua condición de servidor de un Estado esencialmente mayestático y situado siempre en la cima de la jerarquía social; pero que el citado emparejamiento no se ha llevado hasta sus últimas consecuencias porque el funcionario advierte que su inferioridad se mantiene en aspectos tan vitales como son las retribuciones, la Seguridad Social, las expectativas promocionales, la sindicación, la participación, etc.

El nuevo rostro con que el Estado contemporáneo se manifiesta en su proyección conformadora de la sociedad, en síntesis, ha supuesto una *doble derrota* para el funcionario. Primero, *ha dejado de ser un empleado privilegiado, rodeado de garantías y beneficios emanados directamente de la «autoritas» y el «imperium» del Estado, en cuanto que ambas características cada vez encuentran menos oportunidades de aplicación. Y segundo, el funcionario asiste al proceso de deteriorización de su régimen legal ya que, frente al del trabajador y el asalariado, su situación se va volviendo más precaria y el desnivel que los separa se hace cada vez más amplio. Y con el agravante de que el funcionario ha perdido y está perdiendo el clima de aprecio y de respeto que antes le rodeaba, dado que, como escribe Georges Burdeau, «en cuanto que son los que hacen sensible la existencia del Estado, los funcionarios ven converger hacia ellos las animosidades de las cuales él es objeto» (22).*

D) EL DESCRÉDITO DEL SISTEMA ADMINISTRATIVO

El funcionario es parte integrante del entramado político-administrativo del país, lo que determina que hasta él lleguen las

Pública no hay más que un paso, lo que «significaría un paso esencial en la equiparación de la Función Pública a las ocupaciones en la esfera social».

(22) GEORGES BURDEAU, *op. cit.*, p. 771.

tensiones, los vaivenes, las incertidumbres provocadas en el escenario social en que se encuentra inscrito. El tema ha sido analizado, entre otros, por Jacques Chevalier y Daniele Loschak, para los que «*la Administración se encuentra rápidamente, y en todos los países, en estado de tensión con el entorno social*» (23), por lo que es obvio que, en su seno, se reproduzcan y reflejan los antagonismos y choques del exterior.

El funcionario es, pues, testigo, mejor aún protagonista directo, de la dialéctica que se desencadena entre la sociedad y la Administración. Sabe, porque lo vive a diario, que hasta las oficinas, despachos y dependencias oficiales acceden las influencias, las presiones, los juegos de intereses que buscan inclinar de su lado la voluntad decisoria de la Administración. Y está suficientemente enterado de que los falsos políticos, los grupos de presión, las oligarquías de todo tipo quieren manipularla a su capricho y aspiran a colocar de su parte a quienes tienen que adoptar decisiones.

Resulta, por tanto, que el funcionario público es claramente consciente de que *el aparato administrativo*, y el caso de España es paradigmático en este punto (24), *se caracteriza por su tremenda debilidad para hacer frente con éxito a las presiones exteriores que pretenden doblegarlo y utilizarlo para objetivos particularistas y grupales.* Como ha escrito el profesor Alejandro Nieto, «*en una sociedad tan cerradamente capitalista como la nuestra, los grupos dominantes son los primeros interesados en que la Administración sea un interlocutor débil o tolerante, según los casos*» (25) y, de hecho, hay que reconocer que esta debilidad o tolerancia alcanza cotas alarmantes entre nosotros, lo que no deja de repercutir negativamente sobre el funcionario y su moral de trabajo.

El empleado público, aunque quiera, muchas veces se siente incapaz de obrar con arreglo a la ley, porque las coacciones jerárquicas, las intromisiones ajenas a su misión, la prevalencia de lo político sobre lo administrativo, le coartan y obstaculizan el

(23) JACQUES CHEVALIER y DANIELE LOSCHAK, *op. cit.*, p. 94.

(24) Vid. también mi trabajo: «La débil Administración española». *Semanario Triunfo*, núm. 727, 1-1-77, pp. 28 y 29.

(25) ALEJANDRO GARCÍA: «La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo», *Revista de Administración Pública*, núm. 76, enero-abril, p. 16.

desarrollo de su función. Y, por ello, el funcionario considera que está a merced de tensiones extrañas y de fuerzas diversas que pretenden manejarle a su favor, lo que le ocasiona, evidentemente, una sensación de impotencia, de vulnerabilidad que son denominador común de nuestros cuadros burocráticos.

Aparte de su debilidad, el aparato administrativo se tipifica hoy por su inadaptabilidad al dinamismo de la sociedad. *La Administración no es capaz de marcar el mismo ritmo que la técnica, la ciencia, las disciplinas sociales* y acaba dándonos la impresión de un gigante al que le falta agilidad e imaginación para plegarse al cambio social y remodelar sus estructuras con arreglo a las exigencias del mismo.

La Administración no está en condiciones de transformarse a la velocidad que demandan las circunstancias del momento actual. Y es el funcionario quien sufre directamente las consecuencias de este anquilosamiento burocrático-administrativo porque ni se mejoran sus condiciones de trabajo, ni se le dota de los medios técnicos más recientes para el cumplimiento de su tarea, ni se le facilita debidamente la realización de los cometidos nuevos e inéditos que propone una sociedad cada día más tecnificada y racionalizada. Michel Massenet ha aludido a este *complejo de inferioridad* del funcionario al estudiar la problemática de los recursos humanos en las organizaciones públicas. Estas son sus palabras: *«En un tiempo en que todo se pone en movimiento al ritmo de la industrialización, los funcionarios tienen a veces el sentimiento de que sus condiciones de trabajo no se modernizan en la forma deseada y de que corren el peligro de ser superados en creatividad y calidad de gestión por los agentes del sector privado y de quedar expuestos, a plazo fijo, a una confrontación que resultaría contraria a ellos.»* Además *«de otra parte, abrigan el sentimiento de que, ahora, se ejerce en su contra una cierta segregación económica y que determina que, en periodo de crecimiento rápido de los precios los intereses de los agentes cuya remuneración influye sobre el equilibrio presupuestario lleguen a ser sacrificados en aras de las exigencias de este equilibrio»* (26).

Otra causa, muy grave, del descrédito que acompaña al siste-

(26) MICHEL MASSENET: «La nouvelle gestion publique», Editions Hommes et Techniques, 1975, p. 98.

ma administrativo actual español es la *politización* del mismo. La cuestión es de gran alcance porque afecta a la esencia misma de la Administración, y respecto a ella el funcionario se encuentra altamente sensibilizado porque sabe que él es el destinatario directamente perjudicado de la politización de la Función Pública en particular y de la Administración en general.

La Función Pública debe ser un factor neutral, no politizado, al servicio de la comunidad, y tanto en su configuración como en su comportamiento ha de quedar al margen de los vaivenes y sacudidas políticas. Si no sucede así, los ejemplos bien a la vista están, *el funcionario se ve como centro de unas pugnas políticas que le condicionan en su actuación y que le manipulan en una dirección u otra.*

La politización, cuando invade el recinto de la burocracia, crea en los miembros de ésta el sentimiento de la inestabilidad, de la parcialidad, de la inseguridad. Y hace llegar a los cuadros funcionariales un clima de desestabilización y de incertidumbre que son precisamente las condiciones contrarias para conseguir una Administración Pública madura, consolidada y al margen de los procesos de recambio político y gubernamental. Como ha escrito Marcel Waline, la Administración tiene necesidad de *«funcionarios competentes, independientes de los caprichos de la política e incorruptibles»*; y tal necesidad se acrecienta cuando la estabilidad política no existe en un país, *«porque los altos funcionarios representan entonces, mejor que los gobernantes, la continuidad del Estado y de su política»* (27).

La debilidad del aparato administrativo, su inadaptabilidad para aceptar los desafíos del cambio social, la politización que se cierne sobre la burocracia, son tres grandes rasgos que, ineluctablemente, prefijan y originan el descrédito del sistema administrativo; y, de rechazo, generan en los empleados públicos sentimientos de desmoralización, de frustración, de deserción. Dos testimonios reflejan estas ideas que laten en el ambiente de nuestro país, transparentando un malestar que sería temerario desconocer y olvidar. Para Fernández Ordóñez, *«los sueldos y salarios del personal de la Administración han seguido con des-*

(27) MARCEL WALINE: «*Precis de Droit Administratif*», Editions Montchrestien, París, 1970, p. 6.

ventaja los crecimientos de la inflación, y en este momento nuestros funcionarios se encuentran frustrados, en su horizonte profesional y económico, integrados en unos esquemas administrativos rígidos y anacrónicos, sin más compensación que el pluriempleo, las compatibilidades y, en definitiva, el escapismo» (28). Y más recientemente, se ha escrito que *«un aspecto poco comentado de ese proceso de erosión del sector público por los tecnócratas de los “felices setenta” ha sido la desmoralización, acaso irreparable, que han originado entre los Cuerpos de la Administración del Estado»*, para lo que *«no vacilaron en destrozar materialmente los Cuerpos de la Administración»* de forma que *«a los mejores y más eficientes funcionarios se les relegó a puestos secundarios, a otros se les ofrecieron suculentas prebendas en la empresa privada, algunos, por último, fueron postergados por completo»* (29).

La confluencia de estas y otras muchas circunstancias han abierto en el seno de nuestra Función Pública *una brecha creciente de desprestigio y de malestar*, cuyos resultados bien visibles están. Cuando, como se dice y se oye en nuestro país, nuestra Administración no posee el debido grado de fortaleza para decidir con independencia frente a injerencias extrañas, cuando se escribe *«que estamos lejos de contar con una Administración profesionalizada»* (30), cuando por parte de quienes debieran dar más ejemplo se permite o incluso se fomenta *«el asalto a la Función Pública»* (31) para que entren en sus filas personas que

(28) FRANCISCO FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ: «La crisis de la Hacienda española», semanario *Triunfo*, núm. 676, 10-I-76, p. 40.

(29) GRUPO AFE: «La situación económica. Veinticinco años de despilfarro», diario «El País», 7-I-77, p. 32.

(30) ALFONSO SORIANO y BENÍTEZ DE LUGO: «La burocracia ante el cambio», diario «Informaciones», «Informaciones políticas», 6-XII-75, p. 10.

(31) Esta expresión, vertida en las Cortes, por un Procurador transparente con justeza la situación de nuestra Función Pública sobre la que presionan las más extrañas fuerzas a fin de quebrar principios tan elementales como el de la igualdad de oportunidades y el del mérito para acceder a los puestos públicos.

En el país hay difundida una mentalidad equivocada, y a la vez peligrosa, en virtud de la cual los destinos públicos han de ser repartidos y adjudicados no entre los más capacitados, sino entre los más influyentes y los más osados. Sin duda, *ello es debido al reducido prestigio social de la Función Pública* a la que, por las experiencias de todos conocidas, se les suele confundir con una especie de refugio de individuos que no sirven para otra cosa o que desean asegurarse a perpetuidad una colocación sin tener en cuenta de si sirven o no para desempeñarla.

En esta materia, nuestros políticos no están libres de pecado, ya que ellos, muchas veces, han sido los que han tolerado o incluso impulsado *«el asalto a la Función Pública»* de sus conocidos, allegados, etc., ocasionando, con tal comportamiento, daños

pretenden vulnerar la exigencia de las pruebas selectivas aprovechándose de influencias, favoritismos, situaciones de poder, etcétera, es que males muy hondos socavan los cimientos mismos de nuestra Administración y es que tenemos que cuestionarnos seriamente el presente y el futuro de nuestras burocracias públicas para remodelarlas según las nuevas pautas que presiden la evolución político-social de nuestra sociedad.

3. Ruptura de una imagen

Como síntesis final de este trabajo, cabe resaltar que el fenómeno más trascendente que hoy tiene lugar en la Función Pública es el de que *asistimos, o empezamos a asistir, al ocaso del mito del funcionario contemporizador, doblegado sin condiciones y escasamente ambicioso en las pretensiones reformadoras de su status profesional.*

Con terminología muy usual, se ha hablado de *«la ruptura de una cierta imagen del funcionario público»*, como lo ha hecho la revista «Pragma» en uno de sus editoriales con las siguientes palabras: *«Frente al estereotipo de un empleado de la Administración carente de problemas laborales y profesionales significativos, bien pagado y gozando de un status social privilegiado, una serie de hechos y de artículos periodísticos han sacado a la luz una realidad funcional que poco tiene que ver con su imagen social tradicional»* (32).

Por fortuna para todos, una imagen falsificada y superficial, interesada y despegada de la realidad, de los funcionarios públicos de este país se desmorona a marchas forzadas. En consecuencia, se apaga la idea del servidor público sosegado, de reacciones moderadas y comedidas, y al que incluso alguien ha lle-

irreparables: primero, al erosionar más y más la imagen del funcionario ante la sociedad; y segundo, al provocar el gravísimo problema de los contratados, interinos, eventuales, etc., que, hoy, es uno de los más inaplazables de nuestra Administración.

Claro que nuestro país no está sólo en esta desvirtuación de lo que debe ser el servicio público. Recientemente, Raffaele di Matteo, con referencia a Italia, critica que en su país la clase política, con sus actividades personalistas e interesadas, ha convertido la Administración en un *«pio istituto di assistenza e beneficenza»* y en un *«rifugium miserorum»*. Vid. RAFFAELE DI MATTEO: «Problematica interna di riforma della P. A.», *Revista Burocrazia*, febrero 1977, p. 51.

(32) Editorial de *Pragma*, núm. 9, octubre-diciembre, 1975, pág. 3.

gado a llamar, con razón, sector colonizado de nuestra sociedad (33). Y al mismo tiempo se volatiza e invalida la figura del agente del Estado para el que los problemas de los demás estratos sociales resultan distantes y hasta incomprensibles, precisamente porque los empieza ahora a vivir personalmente y porque se da cuenta de que tiene que arriesgar su natural conformismo si es que quiere conseguir unos objetivos que no sólo mantengan sino que, sobre todo, potencien la dignidad social de los empleados públicos.

El proceso imparable de aceleración social que protagoniza nuestro país, la inflación que implacablemente golpea sobre las nóminas de los servidores estatales, la crisis profunda en que se debate nuestro sistema político para salir de unos esquemas autoritarios y encaminarse hacia una democratización de las estructuras políticas, la creciente solidaridad de las clases sociales más deprimidas para reivindicar sus derechos, la ampliación de las bases sociales de las que se extraen los nuevos candidatos a la Función Pública y la propia concientización del funcionario, fruto de sus mejores conocimientos y de sus más actualizadas vivencias laborales y profesionales, son, a mi juicio, las principales causas que contribuyen en el momento presente a que en el horizonte se adivine el nacimiento de una imagen del funcionario distinta de la que, hasta ahora, ha venido predominando.

A modo de formulaciones más precisas, pensando en la realidad presente, y sobre todo, próxima de la Función Pública española, se pueden configurar las siguientes conclusiones finales:

1.º Es un hecho incontrovertible que *el funcionario público atraviesa hoy una profunda crisis* que, hasta la fecha, ha tenido más reflejo en los medios ordinarios de comunicación social que en los ambientes científicos e investigadores de nuestra formación

(33) MUÑOZ ALONSO al respecto ha escrito que «se habla ahora en algunos países de descolonizar a las mujeres y a los ancianos, o a otros grupos sociales víctimas de la desigualdad», añadiendo que «en España deberíamos incluir a los funcionarios entre los sectores necesitados de descolonización». «Y no sólo —continúa— por las restricciones prácticas de sus derechos cívicos, sino por las especiales características de su condición laboral y su situación profesional, ya que en virtud del juego de los complementos, asignables y retirables prácticamente a voluntad, el funcionario queda en manos del buen, o mal, querer de su superior jerárquico.» ALEJANDRO MUÑOZ ALONSO: «La descolonización de los funcionarios», semanario *Cambio* 16, núm. 157, 18-24 noviembre 1975.

social. Como en tantas otras vertientes de nuestra vida nacional, *la prensa, sobre todo, ha resultado pionera y ha sido portadora de la problemática funcional, lo que contrasta con el débil panorama estadístico y a nivel de expertos relacionado con la burocracia pública, largos años ignorada y marginada de los grandes propósitos investigadores del país.*

2.º *Estamos sólo en los inicios de un proceso cambiante de nuestra Función Pública; por tanto, cuanto dentro de ésta, en todos los ámbitos, ha venido sucediendo de anormal, de discrepante, de irregular, debe ser valorado como los primeros tanteos de una estrategia más amplia que inexorablemente nos llevará a un protagonismo más vivo, más responsable, de los funcionarios en la lucha por sus derechos y libertades en los años venideros.*

3.º *El grado de concientización reivindicativa del funcionario es muy inferior al que se da en otros estratos y clases sociales. Superar este grave obstáculo parece tarea decisiva para conseguir que los empleados públicos rechacen su pasividad e inercia de otros tiempos, a fin de que se apresten a tomar actitudes más abiertas, más comprometidas, más dinámicas a la hora de plantear y resolver los problemas que directamente les afectan.*

4.º *No debe desconocerse que en la Función Pública hay sectores muy sensibilizados que vienen a ser como las fuerzas de choque que marcan la pauta y desbrozan el camino de las legítimas reivindicaciones funcionariales; piénsese, por ejemplo, en los funcionarios de Correos y Telégrafos, en los componentes del Cuerpo de Profesores de Educación General Básica, en muchos funcionarios contratados, etc., etc.*

Por contra, al lado de estos funcionarios que marchan a idéntico ritmo que los de la empresa privada y que las clases obreras más radicalizadas, *la burocracia española está limitada por arriba por los sectores más reaccionarios y retrógrados de nuestra sociedad, como son, sin duda, los altos Cuerpos de nuestra Administración, verdaderos reductos oligárquicos que están más interesados que nadie en que la situación actual se prolongue indefinidamente, a fin de seguir conservando el aparato de poder que tienen en sus manos y desde el que manipulan interesadamente a la Función Pública del país.*

5.º Pese a las dificultades que va a encontrar la consagración legal y fáctica de una Función Pública hostil al paternalismo y democráticamente gestionada y conducida, en parte debido a las maniobras dilatorias que imponen los sectores más conservadores de la misma y en parte debido al lastre, que no hay por qué ocultar, de muchos funcionarios indiferentes y extraños a cuanto suponga reforma e innovación, los síntomas con que contamos y de que disponemos apuntan a que, efectivamente, *la Función Pública ha encontrado un rumbo esperanzador y prometedor que deberá continuar en el porvenir*, afirmando sus demandas, apuntalando sus movimientos reivindicatorios y, sobre todo, tratando de conseguir la unidad y la conjunción de esfuerzos.

6.º En esta coyuntura, *sería lamentable y contrario al claro significado de los acontecimientos que estamos viviendo que el Estado se parapetara tras posiciones inmovilistas y renunciara a poner a punto todos sus mecanismos gestores de la burocracia de él y de sus entidades y organismos dependientes.*

La sindicación, la negociación en materia de retribuciones y de condiciones de trabajo, la democratización a todos los planos, el desmantelamiento del poder de los grandes Cuerpos, el régimen de las incompatibilidades, la reforma de las pruebas selectivas, la regularización del personal contratado e interino, la erradicación del parasitismo funcional, la capacitación auténtica y no meramente nominal y memorística del funcionario, tales son algunas de las cuestiones que requieren una respuesta racional y acorde con las nuevas circunstancias por parte del Estado, *pivotando sobre dos premisas fundamentales: primero, necesidad de actuar no desde posturas autoritarias, «a golpes de Decreto» (34), sino mediante métodos participativos, dando audiencia a los funcionarios para que hagan oír su voz; y segundo, necesidad de abandonar posturas ya superadas para regular las parcelas mencionadas más con sentido de futuro y contando con las realidades que nos circundan que no volviendo la mirada hacia atrás con mentalidad nostálgica y recalcitrante.*

7.º Un hecho determinante que no puede olvidarse a la hora de diagnosticar la Función Pública es que *ésta se masifica a pasos*

(34) Vid. MARCOS PEÑA: «Sindicación de funcionarios. A golpes de Decreto», semanario *Triunfo*, núm. 734, 19-II-1977, p. 33.

agigantados, con lo que de incidencias de todo tipo sobre ella representa contar, sobre todo en la base, con colectivos muy numerosos, de heterogénea procedencia y que van a tener un peso creciente en la orientación de la burocracia, propugnando sobre todo su democratización, su laboralización y su inserción en el ámbito laboral global del país.

Resultará, pues, que el funcionario va a sentirse cada vez más un asalariado (de ahí que se hable cada vez más de «trabajadores de la Administración»); tenderá a reducir las diferencias existentes, algunas graves e inaceptables, entre unos grupos de funcionarios y otros dentro de la Función Pública, buscando que ésta se torne más compacta, más entramada y menos desigual, lo mismo en el capítulo retributivo que en los demás; y propiciará la caída de las barreras que distancian al funcionario del trabajador, en orden a que la aproximación entre ambos se realice hasta donde sea ello factible.

8.º El funcionario se va mentalizando, aunque no con la velocidad e intensificación que fuera de desear, que *frente al Estado ya no puede limitarse a figurar como un mero «obedient servant», sino que las transformaciones sociales y económicas le autorizan, mejor le impulsan, a modificar su posición frente a las autoridades públicas que en lo sucesivo habrá de ser de colaboración y no de servilismo, de negociación y no de sumisión.*

9.º *El nivel de conflictividad en la Función Pública es hoy por hoy incipiente, pero es seguro que, en el futuro, se intensificará hasta alcanzar cotas importantes.* La mentalidad del funcionario, así como los numerosos compartimentos en que se encuentra inserto y que dificultan la toma de posiciones globales y generalizadas, frenan el espíritu reivindicativo en el sector público; pero, datos nuevos como la cada vez mayor diversificación de origen del funcionario español, la ampliación cuantitativa de nuestra burocracia, la naciente solidaridad entre el funcionario y el asalariado privado que aceleradamente se aproximan entre sí, la presión del personal contratado, interino y en otras situaciones irregulares similares, *van a fomentar un clima permanente de inestabilidad y de conflicto que sólo podrá ser encauzado a través de vías auténticamente negociadoras y democráticas.*

10. *Finalmente, la sociedad no debe ser simple espectadora*

del fenómeno a que se ha venido aludiendo, porque su apoyo, su consenso, su respaldo a las legítimas aspiraciones funcionariales se antoja esencial para cristalizarlas en resultados positivos y reales.

En este sentido, la sociedad española debe acceder a la contemplación del funcionario público como un trabajador, como un servidor de la comunidad, al que no vale atribuir ni privilegios injustificados (que no gozan otras clases sociales) ni al que es lícito identificar como un individuo cuyo destino permanente y fatalista es la privación, la frustración y el descontento.

