

Las singularidades en la formación de los funcionarios públicos

SUMARIO: I. FORMACIÓN Y SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA. II. LA POSIBILIDAD DE CAMBIO DE MODELO. III. FORMACIÓN INTERNA, FORMACIÓN UNIVERSITARIA. IV. CONTENIDO DE LA FORMACIÓN: EFICACIA Y SERVICIO PÚBLICO. V. LOS FUNCIONARIOS DIRECTIVOS: CONTENIDO CURRICULAR. VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA COMPLEJIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

I. FORMACIÓN Y SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA

La formación de los funcionarios públicos está en estrecha relación con el sistema de función pública que rige en cada país. La existencia de una regulación específica para los empleados públicos en lo referente a los procedimientos de acceso y ascenso no puede ser indiferente a la hora de determinar la formación para los mismos. Una formación que no sirva para el acceso o para la eventual carrera es incompatible con el sistema normativo e inútil mientras éste no se cambie. Hay que insistir, aunque sea una obviedad, en que la especificidad de la formación para los funcionarios públicos deriva en primer lugar de la regulación vigente en materia de función pública. El dato normativo ha de ser tenido en cuenta, aunque sea para llegar a la conclusión de que es menester reformar sustancialmente la legislación reguladora de la función pública. Lo que no se puede es prescindir de dicha legislación a la hora de determinar las características específicas de la formación de los funcionarios.

Sabido es que en materia de función pública existen dos grandes sistemas: el de función pública de estructura cerrada o de carrera y el de función pública de estructura abierta o de empleo. En el primero la formación está ligada necesariamente al ingreso en la función pública y a la carrera de los funcionarios. En el segundo este tipo de formación no tiene ningún sentido y la tarea formativa debe limitarse a la orientada a la mejora del rendimiento en el puesto de trabajo concreto que se ocupe.

En el caso del sistema de función pública de carrera en estado puro el énfasis debe ponerse sobre todo en la formación inicial. El ingreso determina toda la posterior carrera de los funcionarios. Su vocación a ocupar los distintos puestos de trabajo en el ámbito de la Administración Pública dependerá esencialmente del cuerpo al que hayan ingresado y de la calificación con que hayan accedido al mismo. Es evidente que en este supuesto la formación más importante es la de carácter inicial. Cualquier esfuerzo formativo posterior no será útil para la ubicación del funcionario en la organización, por lo que deberá tener un carácter meramente complementario. No es de extrañar por tanto que en Francia, donde se da con carácter más puro el modelo de función pública de carrera, la formación inicial tenga mucho mayor peso, tanto cuantitativa como cualitativamente, que la formación de perfeccionamiento o reciclaje.

Por el contrario, en el caso de una función pública de empleo la formación inicial es prácticamente inexistente. A lo sumo debe limitarse a una formación de carácter vestibular que permita una mejor inserción en la organización a la que se pasa a trabajar. Pero en ningún caso supone la adquisición de los conocimientos para el desempeño del puesto de trabajo. Estos están ya adquiridos fuera del ámbito administrativo; y precisamente en virtud de los mismos ha sido seleccionado el candidato para aquel puesto de trabajo concreto. Y si la formación inicial se supone en el momento de la selección, la formación para la carrera no tiene sentido, puesto que el acceso a la Administración ha sido para un puesto de trabajo concreto, sin vocación para pasar a ocupar otros puestos de trabajo en lo sucesivo. La formación debe limitarse a una formación para el puesto de trabajo concreto. No puede consistir en la transmisión de contenidos fundamentales de carácter teórico. Deberá limitarse a la adaptación a cambios organizativos o tecnológicos y, sobre todo, al desarrollo de habilidades. Todo ello en evidente contraste con el modelo de función pública de carrera, en el que, sea para el ingreso en el cuerpo, sea para el ascenso en el itinerario de cada funcionario, será necesaria la adquisición de auténticos conocimientos, esencialmente de base teórica

La relación entre formación y sistema de función pública se hace más compleja en los supuestos de modelo de función pública de carác-

ter híbrido, como es el caso de España. En España desde la reforma de 1964 se abandona el modelo de carrera puro para adoptar algunas características del modelo de empleo ¹. La reforma de 1984 supone una profundización en la misma línea. En la situación actual podría decirse que nos encontramos con un ingreso en el cuerpo «a la francesa» y con una provisión del puesto de trabajo a la «americana». Se ingresa vitaliciamente en un cuerpo de funcionarios, pero esto sólo sirve para formar parte del colectivo reducido entre el que se elige a quien ha de ocupar un puesto de trabajo concreto.

En la realidad, en el ámbito estatal el acceso a los cuerpos ha predominado sobre la adscripción a los puestos de trabajo. Han influido en ello la fuerza tradicional de los cuerpos, aunque hayan sufrido una cierta debilitación, y la tardía y deficiente elaboración de las relaciones de puestos de trabajo. Ello ha significado que el esfuerzo formativo más importante, sobre todo en los cuerpos de mayor prestigio, se realice en el momento del ingreso en el cuerpo. La situación es distinta en la Administración subestatal, especialmente en las Comunidades Autónomas, por la inexistencia de cuerpos tradicionales. Pero no se ha llegado a construir un sistema alternativo al del Estado.

El carácter híbrido del sistema permitía y parecía aconsejar una formación en que se diera igual importancia a la formación para el ingreso y la formación para el ascenso o la carrera; hasta el punto que la formación para la carrera podría ser preponderante. Se trataría de una formación para el ascenso entendido no como un cambio tradicional de categoría, sino como el acceso a un puesto de trabajo de características distintas del que se ocupa. La preparación habría de tener características similares a las de la formación inicial en el sentido de incluir conocimientos fundamentales de base teórica. De esta suerte se procedería a una flexibilización del sistema de carrera sin abandonar sus características fundamentales. Simplemente el esfuerzo formativo se dividiría entre el momento inicial y los distintos hitos en la carrera del funcionario, permitiendo que ésta discurriera por itinerarios distintos. Esta formación para el acceso a un nuevo puesto de trabajo no debe confundirse con la formación para el puesto de trabajo que se ocupa. Ésta última, que es la única formación posible en el sistema de función pública de empleo, tiene un carácter meramente complementario en un sistema de carrera, aunque tenga carácter híbrido.

Hay que señalar que la adaptación de la formación a las características peculiares del sistema no se ha producido. De hecho, en España la formación inicial y la formación para el puesto de trabajo que se ocupa tienen mucha mayor importancia que una casi inexistente for-

¹ Vid. PARADA VÁZQUEZ, R. *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*, Madrid 1995, p. 408 y s.

mación para la carrera, o sea, para ocupar un nuevo puesto de trabajo. La inadecuación al modelo de función pública es un grave defecto. Realizar más formación de la correspondiente a un modelo de empleo no ayuda a transformar en este sentido el modelo funcionarial, simplemente constituye una actuación inútil o contraproducente. En las organizaciones públicas, como en las privadas, los cambios no se consiguen con la sola utilización de la formación.

No es éste el momento oportuno para discutir sobre las ventajas o inconvenientes de los distintos modelos de función pública. Nos basta ahora con insistir en que la formación ha de estar en consonancia con el modelo de función pública sea éste el que sea.

II. LA POSIBILIDAD DE CAMBIO DE MODELO

La formación en un sistema de empleo es más parecida a la requerida por el sector privado. Para determinar las diferencias irreductibles entre formación para el sector público y formación para el sector privado es necesario establecer hasta qué punto es posible en nuestro país acercarnos al modelo de función pública de empleo. De tal ejercicio no se deriva que el mínimo de diferencias entre sector público y sector privado sea la situación óptima. El planteamiento de las diferencias irreductibles no debe conducir en clara trampa intelectual a una aceptación apriorística de que siempre y en todo caso las diferencias entre sector público y sector privado deban reducirse al mínimo. Lo que sí tiene sentido es determinar qué posibilidades permite nuestro marco constitucional y dentro de ellas cuáles parecen más probables en el momento presente.

Un primer problema es la determinación del alcance de la consagración constitucional de una función pública de régimen estatutario. Una postura radical sobre la exigencia constitucional del modelo de función pública estatutaria es la defendida por algunos autores, como PARADA² o Silvia DEL SAZ³. Para estos autores toda intromisión del Derecho laboral en la regulación del empleo público resultaría inconstitucional. Para otros autores⁴ la Constitución sólo ha querido que la función pública de régimen estatutario sea la regla general, permitiéndo-

² *Op. cit.* pág. 420 y ss.

³ «La crisis del Derecho Administrativo. Su reserva constitucional.» en *Nuevas perspectivas de Derecho Administrativo. Tres Estudios*, Madrid 1992, p. 183 y ss. En el mismo sentido se pronuncia la autora en «La huida del Derecho Administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas» en *RAP* núm 133 pp. 57 y ss. y en *Contrato laboral y función pública*, Madrid 1995, pp. 35 y ss.

⁴ Entre otros, ENTRENA CUESTA, R. «El régimen estatutario de los funcionarios públicos como postulado constitucional» en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid 1991 Tomo III, p. 2606 y ss.

dose excepcionalmente el recurso al Derecho del Trabajo. De la opinión de éstos últimos ha sido el Tribunal Constitucional, que en la sentencia 99/1987 se ha limitado a establecer una reserva de ley para el establecimiento de los límites entre régimen laboral y régimen estatutario, si bien declaró que la Constitución ha optado «por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos».

Pero el problema cuya solución es decisiva para la cuestión que nos ocupa no es tanto el de los límites entre Derecho del Trabajo y Derecho Administrativo, como el de qué debe entenderse por régimen estatutario de los funcionarios públicos. SÁNCHEZ MORÓN ⁵ ha señalado que, a diferencia de lo que sucede en el artículo 33.5 de la Ley Fundamental de Bonn, nuestra Constitución no prescribe que el estatuto de los funcionarios públicos deba tener en cuenta los «principios tradicionales» de la función pública de carrera. No parece, por tanto, lícita una interpretación constitucional basada en la «petrificación» del concepto de función pública de carrera. Nuestra Constitución no ha consagrado el modelo de función pública vigente en el momento de su aprobación, pero indudablemente la exigencia de un régimen estatutario de la función pública por la norma constitucional no está privada de significación. El artículo 103.3 de nuestra norma fundamental, más allá de establecer una reserva de ley, ha vinculado el contenido de la regulación legal del régimen de los funcionarios. El mismo autor citado, aunque defiende que el estatuto funcional no es necesariamente un ordenamiento cerrado e impermeable al Derecho del Trabajo y puede limitarse a las no escasas peculiaridades respecto al mismo, considera que existe un contenido necesario del estatuto de la función pública ⁶. Principalmente estas peculiaridades se refieren a la salvaguardia de los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la función pública y en los eventuales ascensos dentro de la misma, y a las garantías para la imparcialidad, especialmente el sistema de incompatibilidades y la inamovilidad.

Nuestro ordenamiento constitucional permite transformaciones de hondo calado en el sistema de función pública. Los principios establecidos en el artículo 103.3 —y también en el 23.2— no parecen impedir que nuestro modelo de función pública se acerque aún más al modelo de función pública de empleo. En la medida en que esto sucediera se producirían las consecuencias sobre la formación a que antes hemos aludido. Sólo entonces tendría pleno sentido una formación basada exclusivamente en el puesto de trabajo concreto que se ocupa.

Sin embargo, no parece que en un futuro inmediato vaya a adoptarse un sistema de función pública de empleo puro. El modelo de función pública de carrera, en el período constitucional, no sólo ha con-

⁵ *Derecho de la función pública*, Madrid 1996, pp. 55-56

⁶ *Op. cit.* pp. 60 y ss.

tinuado en las Administraciones estatal y local, sino que se ha extendido a las Administraciones de las Comunidades Autónomas. La posibilidad constitucional abstracta de su implantación no excluye que en su formulación concreta se plantearan serios problemas de constitucionalidad. Los principios y valores constitucionales a que se ha aludido tienen, a pesar de su generalidad, una enorme fuerza. La disminución de las garantías para la imparcialidad podría representar en la práctica un serio obstáculo.

A las dificultades constitucionales se han de sumar las de carácter técnico. Un cambio cualitativo de sistema comporta una enorme complejidad. Y no hay que olvidar las dificultades de índole social. Se produciría una resistencia de los que se consideraran perjudicados con la nueva situación. Por todo ello, se ha de concluir que la flexibilización progresiva de nuestra función pública es más probable que el cambio radical. Si continuamos en nuestro proceso de hibridación, las consideraciones que hemos realizado anteriormente alcanzan toda su fuerza. Si, a pesar de las amplias posibilidades que nuestra Constitución ofrece, parece que nos seguiremos moviendo en un sistema con elementos de la función pública de carrera, es una obviedad que no es adaptada al mismo una formación propia del modelo de empleo puro.

No es sólo la formación del modelo de empleo lo que no funciona en un sistema híbrido. La *job description*, que es la pieza fundamental en un modelo de empleo puro, pierde mucha fuerza al aplicarse a un sistema en el que perduran los cuerpos. ¿Qué sentido tiene una afinadísima descripción del puesto de trabajo si quien lo ocupa permanecerá vitaliciamente en la Administración, con vocación a desempeñar distintos puestos de trabajo? Cuando la selección se ha realizado para un cuerpo y no para un puesto de trabajo concreto, la posterior adscripción al puesto de trabajo no tiene el mismo sentido que cuando constituye al mismo tiempo el momento de la selección. En el supuesto de un sistema híbrido tiene más sentido que la descripción del puesto rigurosamente individual, la descripción de «familias de puestos de trabajo». Con ello volvemos a una situación parecida a la de los cuerpos, si bien se trata de unos cuerpos flexibilizados o debilitados. Es obvio que la formación ha de estar en relación con esta sustitución de la *job description* por la constitución de «familias de puestos de trabajo».

Las posibilidades abstractas que dentro del marco constitucional existen para el cambio de modelo de función pública no parece que en concreto puedan llevar a una total eliminación de los elementos de función pública de carrera. En consecuencia, en nuestro sistema de función pública no bastará una formación para el puesto de trabajo concreto, sino que será preciso que la formación se oriente a la selección y promoción de los funcionarios públicos.

III. FORMACIÓN INTERNA, FORMACIÓN UNIVERSITARIA

Como ya hemos dicho, la formación está ligada en el modelo de carrera puro a la selección. Hay dos grandes opciones para esta formación de carácter inicial. La formación la puede dar la propia Administración: es el modelo de la ENA francesa; o bien puede encomendarse a las Universidades, como sucede en Alemania. En uno y otro caso el objetivo de la formación es el mismo; lo que varía es el sujeto de la misma. En ambos casos se trata de una formación que permite la graduación objetiva de los alumnos, que no excluye conocimientos teóricos, de larga duración y con objetivos a largo plazo. Lo que varía es la decisión de confiarla al sistema general educativo o de establecer una institución específica en el seno de la propia Administración.

Puede argumentarse en favor del modelo francés que se consigue una formación más especializada o un mayor contenido práctico. En favor del modelo alemán puede argüirse que no se separa formación e investigación o que permite una preparación más polivalente. Pero la opción por uno u otro tiene una explicación histórica. Ni el modelo francés se explica sin la tradición napoleónica de las «Grandes Écoles»⁷, ni el modelo alemán, sin el peso de la Universidad germánica y las peculiaridades de sus estudios jurídicos con el sistema de doble reválida. Lo que es esencial para que el modelo funcione es la *auctoritas* de la institución formativa. La calidad científica es tan importante como la garantía de objetividad e imparcialidad.

La tradición española ha consistido en la preparación privada de los opositores. Más que en una institución formativa, se ha confiado en un procedimiento selectivo. La oposición ha ocupado el lugar central en nuestra cultura administrativa tradicional. Al tratarse de una oposición de carácter memorístico y con ejercicios orales se daba la posibilidad de una preparación individual del temario. En los cuerpos de elite de la función pública española, los opositores, más que a instituciones docentes, han acudido a la figura del preparador. Éste, generalmente miembro del cuerpo para el que el opositor se preparaba, aportaba su experiencia en la preparación de los ejercicios. Podía actuar en ocasiones sin ánimo de lucro, movido por su influencia en el cuerpo o simplemente por el sentido altruista de ayudar al prestigio de éste.

El modelo español tradicional tiene un carácter muy artesanal. Sirve sólo para oposiciones de carácter memorístico. No está adaptado a un mundo de conocimientos científicos enormemente variables. Está tan alejado del trabajo práctico, como de la investigación. Desa-

⁷ Algunas instituciones tienen su origen en el Antiguo Régimen, así l'École des Ponts et chaussées se creó en 1747, la de Minas, en 1783. Vid. CLAISSE, Alain y MEININGER, Marie-Christine, *Fonctions publiques en Europe*, París 1994 p. 76.

provecha las instituciones formativas tanto las intradministrativas, como las universitarias. Sin embargo, ha cumplido su función de garantía de la objetividad y tiene una ventaja nada desdeñable en tiempos de crisis financiera del Estado: es una solución de coste cero para las arcas públicas.

Además de los problemas mencionados, la preparación privada tiene el problema de no adaptarse al carácter híbrido del modelo actual español de función pública. Éste exige, como ya hemos visto, el carácter preponderante de la formación para la carrera. Y parece fuera de toda duda que ésta no puede consistir en una formación previa a la oposición de acceso al cuerpo.

La situación actual supone el relativo desaprovechamiento de las instituciones intradministrativas de formación y de los postgrados universitarios. En ambos tipos de instituciones educativas se organizan actividades académicas con una cierta ambición, pero absolutamente desconectadas de la provisión de puestos de trabajo. La rentabilidad de estas actividades tanto para las necesidades de la organización, como para la carrera de los funcionarios, es escasa. El principal problema no es la calidad de la educación, ni la necesidad de optar por instituciones universitarias o de formación aplicada. Lo que falta es un ligamen entre la formación y las necesidades de la organización, que se traducirán en la ubicación de los funcionarios en el puesto correspondiente.

Para solucionar el desajuste entre sistema de función pública y oferta formativa podría optarse por robustecer la función de regulación. Debería distinguirse, utilizando la terminología anglosajona, entre agencia reguladora y agencia ejecutiva. El poder regulador debería tener encomendado la valoración de las actividades formativas y no tendría por qué ser coincidente con el sujeto que las realizara, aun cuando dicha coincidencia tampoco sería imposible. Menor importancia en cambio tiene el hecho de quién imparta las enseñanzas: si las Universidades o los Institutos de Administración Pública. Sea quien fuere no es dudoso que el diálogo entre prácticos y académicos debe producirse. Este diálogo se produce necesariamente en los Institutos de Administración Pública, que siguiendo el modelo francés carecen de cuerpo docente propio. Tampoco las Universidades olvidan, especialmente para sus enseñanzas de postgrado, que deben integrar a profesionales ajenos al mundo académico.

No es consustancial a nuestro modelo de función pública que la formación deba corresponder sólo al sector público o a instituciones de rango universitario. Pueden las Administraciones acudir al mercado de la formación. Lo que es imprescindible por más que se flexibilice el sistema es la existencia de una autoridad reguladora de este mercado que lo conecte con el carácter reglado de nuestro sistema de

empleo público. Los Institutos de Administración Pública pueden ostentar el carácter de poder regulador. Pero no es imprescindible que este poder lo tenga una institución docente.

No es tampoco consustancial a nuestro modelo de función pública que deba existir una institución administrativa especializada en formación. Es posible que la Administración externalice en su totalidad la función formativa. Pero de existir, debe caracterizarse por ser un poder público y por su especialización en el campo administrativo. Un Instituto público que compitiera con las entidades formativas privadas sería un ejemplo más de crecimiento injustificado de lo público bajo la apariencia de privatización modernizadora⁸. Sólo el ejercicio de poder público o la especificidad de su función justifican la existencia de los Institutos de Administración Pública.

Si estamos hablando de una formación profesionalizadora, ello requerirá decir que exigirá una base teórica. En consecuencia, será especialmente importante el papel de las Universidades y de los docentes universitarios. No se olvida que existe también una formación en el puesto de trabajo no conectada a la carrera del funcionario. Dicha formación puede tener distintos objetivos: mejora del rendimiento, realización de un programa de reformas...⁹. En estos casos, y de acuerdo con la finalidad específica, la acción formativa puede no ir dirigida a la adquisición de los conocimientos propios de una profesión, sino a producir determinados efectos psico-sociales sobre el grupo como unidad de trabajo.

Cuando no se trata de la adquisición de conocimientos profesionalizadora, entran en juego otros actores de la formación. A imagen de lo que sucede en el sector privado puede utilizarse una formación-acción que no pretenda incrementar o actualizar conocimientos profesionales, sino aumentar el espíritu de equipo o transmitir los objetivos de la cúpula de la organización. En estas actividades tienen más importancia las instalaciones del hotel donde se celebran, las posibilidades de practicar deportes o la exquisitez de los menús que los contenidos académicos. Tienen con la formación profesionalizadora la misma relación que las medicinas alternativas con la medicina científica. Y, como en el caso de las medicinas alternativas, pueden significar alguna mejora en términos subjetivos, aunque lo más importante es que no produzcan ningún daño. Evidentemente, estas actuaciones escapan completamente al ámbito universitario y para ellas la Administración ha de recurrir a la oferta privada del mercado.

⁸ Es la propuesta para el País Vasco que se contiene en el informe *Una nueva organización para una nueva etapa del Gobierno Vasco. 47 Medidas para renovar la estructura organizativa del Gobierno y la Administración del País Vasco*, Informe de la Comisión para la racionalización y mejora de la Administración Pública, 21 de junio de 1994. La medida núm. 33 propone «Reorientar el IVAP a la provisión de servicios de selección, evaluación y formación de recursos humanos, en un entorno de competencia».

⁹ Vid. CLAISSE y MEININGER *op. cit.*, p. 85

IV. CONTENIDO DE LA FORMACIÓN: EFICACIA Y SERVICIO PÚBLICO

De lo que venimos diciendo puede deducirse que la formación para los funcionarios públicos ha de ser esencialmente una formación para el desempeño de sus cometidos profesionales. Esta formación es tan diversa como diferentes son las profesiones que existen en el sector público. En una Administración de la complejidad de la de nuestros días es posible encontrar la práctica totalidad de las profesiones existentes. Los conocimientos requeridos para cada una de ellas son distintos. Constituye una simplificación hablar de los conocimientos y habilidades que necesitan en general los funcionarios. Dependerá del rol profesional del funcionario el tipo de formación que deberá recibir.

Durante mucho tiempo se ha considerado que la formación de los funcionarios había de ser fundamentalmente (casi exclusivamente) jurídica. Actualmente se ha producido otro reduccionismo de signo distinto. El viejo exclusivismo del Derecho se ha pretendido sustituir por el nuevo exclusivismo del *management*. Con ello se cae en el mismo defecto del que adolecía una formación únicamente jurídica y se olvida la heterogeneidad de roles en la Administración contemporánea. Se llega a contraponer Derecho y gestión como dos tipos de conocimientos que llevan a dos tipos de Administración distintos: la que sólo persigue la garantía y la que busca la eficacia. Sin embargo, garantía y eficacia no constituyen objetivos contradictorios. Como ha dicho MARTÍN REBOLLO, «garantía y eficacia no son valores contrapuestos sino complementarios»¹⁰. Frente a esta opinión no es infrecuente la consideración del Derecho como un obstáculo para el funcionamiento de la Administración. Desde el informe *Reflexiones para la modernización de la Administración del Estado*¹¹ puede decirse que ésta ha sido la filosofía oficial.

A pesar del énfasis puesto en la eficacia, no deja de ofrecer problemas la determinación de qué es lo eficaz en la actuación de las Administraciones Públicas. En el sector privado dado que el objetivo es la maximización del beneficio la eficacia se reduce a la eficiencia. Pero en el campo de lo público los fines son plurales y no se reducen a aspectos económicos, sino que están connotados de politicidad¹². No es siempre la actuación más eficiente —la de menor coste— la que se persigue por los poderes públicos. Un ejemplo nos lo aclarará. Una visión «economicista» o eficientista de la sanidad pública nos llevaría a no

¹⁰ La Administración de garantías: vigencia y limitaciones» en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 13, septiembre-diciembre 1992 pp. 31 y ss.

¹¹ Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1990

¹² En este sentido, *vid.* PAREJO ALFONSO, L. *Eficacia y Administración*, Madrid 1995, p. 118.

perseguir la supervivencia de los jubilados. Éstos, por definición, están apartados de la producción y, por otra parte, cuando más se alarga la vida la población que alcanza una edad más elevada es la que necesita mayores atenciones médicas, con lo que se dispara el coste de la sanidad. En cambio, parece que —por lo menos hasta ahora— el objetivo de nuestra atención sanitaria es prolongar cada vez más la vida de nuestros ancianos jubilados, a pesar de ser ello notoriamente antieconómico e ineficiente. La eficacia en el campo de lo público está en relación con los objetivos democráticamente fijados y priorizados. No existe una ciencia que pueda permitirnos descubrirlos al margen de la decisión política. Los objetivos en relación a los cuales se medirá la eficacia se establecen formalizadamente, o sea jurídicamente, y la garantía de las situaciones jurídicas forma parte de ellos.

El exceso en la valoración de la eficacia ha sido criticado incluso en el sector empresarial privado por suponer una simplificación sofisticada. Jacques LE MOUËL ha señalado que existe una cierta literatura de gestión «que no deja de recordar ciertos libros religiosos o esotéricos»¹³. El mensaje es muy simple. La prensa especializada llama «gurús» a los autores. Se privilegia la acción en detrimento del conocimiento. Se rechazan las contradicciones. Y se evita la pregunta ¿por qué? «La negación de la complejidad y la no aceptación de las contradicciones caracterizan sin duda a la «literatura gerencial» de los últimos años. Privilegiando la acción los autores se centraron en la cuestión del *cómo* en detrimento del *por qué*, eludiendo así la reflexión crítica necesaria para el progreso del pensamiento y de la acción»¹⁴.

No sólo se pretende desde las posiciones criticadas que sólo el *cómo* es verdadero. En una auténtica pirueta entre *ser* y *deber ser* se concluye que lo eficaz es a la vez que verdadero, justo. En palabras del autor últimamente citado: «... hay quienes sugieren que los «valores» de la empresa podrían servir de nuevo modelo social en la lucha contra la decadencia. En síntesis, por todas partes se afirma la idea de que lo que es eficaz en la empresa debe serlo igualmente en el plano de la sociedad global; de que «lo eficaz es lo justo»¹⁵. Y la afirmación de que lo eficaz es lo justo está lejos de constituir una evidencia.

Parece en cambio poco discutible que las críticas a ciertas concepciones simplificadoras de la gestión deben agudizarse, cuando se pretende su aplicación al sector público. Desde el propio *Management* se ha producido una reacción contra tal aplicación simplificadora. Henry MINTZBERG¹⁶ ha puesto de manifiesto recientemente que las tres afir-

¹³ *Crítica de la eficacia*. Barcelona 1992, p. 24

¹⁴ LE MOUËL, *op. cit.*, p. 30

¹⁵ LE MOUËL, *op. cit.*, p. 76

¹⁶ «Managing Government, Governing Management» en *Harvard Business Review*, May-June 1996 pp. 78 y ss.

maciones míticas del *Management*: 1) Posibilidad de aislar actividades confiándolas a una división autónoma; 2) Posibilidad de evaluar objetivamente los resultados; 3) Posibilidad de confiar las actividades a gerentes responsables, no se sostienen en la mayoría de actuaciones de las Administraciones Públicas. Las políticas públicas están interconectadas entre sí y no es posible adjudicarlas a una sola rama administrativa. La política exterior, por ejemplo, implica a diversos Departamentos. Aun en el caso de que se las pueda aislar horizontalmente, ni se puede ni se debe aislarlas verticalmente del poder político que democráticamente debe determinarlas. Los resultados de la actividad administrativa son difíciles de medir. Los indicadores son muy imperfectos. Se han de medir los efectos externos y no reducir la valoración a la simple economía de medios¹⁷. Las habilidades gerenciales no pueden separarse del conocimiento sustancial de la actividad que se dirige¹⁸.

La razón de fondo de la inaplicabilidad de los principios y valores que presiden las relaciones de las empresas con sus clientes es que la relación entre Administración y ciudadano no está regida por las reglas del mercado. El propio MINTZBERG señala que la relación de las empresas con sus clientes no siempre tiene una connotación positiva. La industria automovilística ha seguido durante mucho tiempo estrategias de obsolescencia planificada; lo que significa disminuir la calidad para aumentar las ventas y ciertamente no es muy beneficioso para el consumidor. Y concluye: «I am not a mere costumer of my government, thank you. I expect something more than arm's-length trading and something less than the encouragement to consume... But, most important, I am a *citizen*, with rights that go far beyond those of customers or even clients»¹⁹.

Si se quiere buscar la lógica de la actuación de los funcionarios públicos y de las organizaciones a las que sirven, más útil que las reglas que rigen el mercado serán las nociones de interés público y servicio público. El carácter jurídico y no sociológico de las mismas no las hace menos reales, en el sentido de operativas. Es en la lógica de la persecución del interés público y de las reglas que presiden la prestación de los servicios públicos donde podemos comprender correctamente el funcionamiento de las Administraciones Públicas. Estas reglas difieren de las que rigen la actuación de las empresas en el mercado. Basta con-

¹⁷ Vid. PAREJO, *op. cit.* p. 119

¹⁸ «And those bosses, if knowledgeable about nothing but Management itself, sit in midair, all too often ignorant of the subject of their management. Such a situation just breeds cynicism. In mortal fear of not meeting the holy numbers, managers run around reorganizing constantly, engendering more confusion than clarification. In other words, our obsession with Management belies a good deal of the reality out there. Consequently, it distorts serious activities as in the case of many public school systems that have been virtually destroyed by the power of the managerial hierarchy to direct classroom activities without ever having to teach anything».

MINTZBERG, *op. cit.*, p. 80

¹⁹ *Op. cit.*, p. 77.

siderar el principio de igualdad en el servicio público. La eficacia en el sector público no consiste en maximizar beneficios, sino en conseguir la realización del interés público tal como viene definido en cada momento por el ordenamiento vigente. La Administración es eficaz cuando presta adecuadamente los servicios públicos a los ciudadanos en condiciones de igualdad de acuerdo con las leyes.

No se puede en ningún caso olvidar la diferente relación con la Ley que tiene la Administración. Ésta no sólo actúa como los particulares, en el marco de la Ley, sino que ve fijados los fines de su actuación por la norma jurídica. Las Administraciones públicas, al contrario de lo que sucede con los particulares, ven heterónomamente fijados los objetivos de su actividad. Esta mayor sujeción es una de las características que distingue al Derecho Público del Derecho Privado. Distinción que debe considerarse plenamente vigente. Es cierto que progresivamente la Administración se ha ido valiendo para su actuación del Derecho Privado, hasta el punto de hablarse de una huida al Derecho Privado. No es aquí el lugar oportuno para entrar en la viva polémica suscitada entre los administrativistas sobre cuáles son los límites de la eventual utilización por la Administración del Derecho Privado. Pero aun los autores que no propugnan un rechazo radical de las formas jurídico-privadas manifiestan la singularidad de la vinculación jurídica de las Administraciones Públicas. Así, PAREJO señala que la personalidad de las Administraciones Públicas es meramente instrumental para la realización del interés general²⁰. Por ello, las Administraciones Públicas carecen, por regla general, de la aptitud para ser titulares de derechos fundamentales y libertades públicas. Las Administraciones están construidas sobre el principio de heteronomía «de suerte que tanto en el ámbito público, como en el privado, sólo cuentan con una capacidad jurídica constituida por la atribución individualizada de potestades-competencias» para la realización de los intereses generales que les han sido encomendados²¹. BORRAJO, por su parte, ha puesto de manifiesto que la Constitución determina una mayor vinculación de la Administración aun en el caso de que se rija por el Derecho Privado²².

La especial sujeción a la Ley y al Derecho determina lo que es eficacia para las Administraciones Públicas. En el sector público no es posible reducir la eficacia a la eficiencia. Vemos entonces que no se

²⁰ «... la personalidad es aquí puramente instrumental, no trae causa de ningún substrato sociológico directo o indirecto que pudiera prestar a aquélla unos fines propios e independientes de los fines fijados por las normas constitutivas de las distintas actividades administrativas y sirve exclusivamente para articular el aludido complejo mecanismo constitucional para la realización efectiva del interés general». *Op. cit.* p.67

²¹ *Loc. ult. cit.*

²² BORRAJO INIESTA, I. «El intento de huir del Derecho administrativo» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 78, abril-junio 1993, p. 240 y s.

trata de contraponer garantía a eficacia, o procedimiento a resultados. El ordenamiento jurídico no es sólo para las Administraciones Públicas el procedimiento garantizador de los derechos, sino también el parámetro de medición de la eficacia. Es por esto que no pueden trasplantarse al campo de lo público los valores de la empresa privada. Y aún menos se puede reducir la formación necesaria para los operadores del sector público al *management* o gestión, lo que no es válido ni para el sector privado.

No se pretende con los razonamientos expuestos llegar a la conclusión que la ciencia única que deben conocer los funcionarios públicos sea la ciencia del Derecho. Los funcionarios necesitarán obviamente conocimientos jurídicos, pero también los necesitarán en el campo de la gestión y en otras muchas disciplinas de acuerdo con la diversidad de sus roles profesionales. Si de algo se debe huir es de la simplificación y el reduccionismo. Lo que se pretende es demostrar la especificidad del marco en que se mueven los operadores públicos y la necesidad de la pluridisciplinariedad.

No existe una ciencia del servicio público, pero los profesionales del sector público tendrán que tener en cuenta las singularidades que aquél implica en relación con quienes ocupan puestos de trabajo similares en el sector privado. Los funcionarios públicos deberán tener los mismos conocimientos y habilidades profesionales que aquéllos, pero teniendo en cuenta que prestan sus servicios a la Administración que es un ente que tiene como objetivo la persecución del interés público y, como actividad típica, la prestación de los servicios públicos. La eficacia que de ellos se espera es la de la prestación eficiente de los servicios públicos.

V. LOS FUNCIONARIOS DIRECTIVOS: CONTENIDO CURRICULAR

De lo dicho hasta ahora se deduce la imposibilidad de establecer un contenido curricular válido para todos los funcionarios públicos. Sería tan absurdo como pretender establecer el currículum de todos los profesionales del sector privado. No parece inútil en cambio referirse más específicamente a la formación de los funcionarios directivos. Aunque también en este caso bajo la etiqueta funcionarios directivos se dan situaciones diversas, tiene sentido realizar algunas consideraciones generales.

Los funcionarios directivos asumen un papel trascendente en el funcionamiento de las Administraciones Públicas. Ocupan el lugar inferior a la clase política y se encuentran en constante diálogo con la misma. Desde su posición en la jerarquía gozan de una visión sufi-

ciente de conjunto, por lo que sobrepasan el campo de su estricta especialidad profesional. Pero constituyen el elemento técnico o profesional en la cúpula directiva de las organizaciones públicas.

La importancia cualitativa de los funcionarios directivos no debe hacer olvidar su pequeña importancia desde el punto de vista cuantitativo. La mayoría de nuestros servidores públicos ni tan sólo realizan las típicas funciones burocráticas. Se trata de colectivos tan específicos como los de docentes, sanitarios, policías o bomberos. Sólo una pequeña parte de los funcionarios responde al perfil burocrático clásico; y de entre ellos sólo una pequeña parte realiza una función directiva. Por lo tanto, desde una perspectiva tan importante como la del coste, la formación de los funcionarios directivos no ocupa una posición de primera magnitud. Precisamente el número reducido de personas a que va dirigida, unida a la importancia para el conjunto de la organización, hace que los aspectos de coste no sean los más relevantes en la formación del personal directivo.

Lo que se ha dicho anteriormente en relación con la vinculación con la carrera y con el marco general del servicio público es válido para los funcionarios directivos. Las características de un sistema híbrido, como es el español, parecen aconsejar que el acceso a directivo se haga en el curso de la carrera. Se trataría de una formación no inicial, sino en carrera, pero obviamente de carácter reglado y que no debería diferir mucho del formato de la formación inicial de los países que ponen en ella su acento. Evidentemente deberían tenerse en cuenta para evitar inútiles repeticiones los conocimientos acreditados en las pruebas de acceso al cuerpo correspondiente y la formación inicial recibida.

La formación de los directivos en carrera facilita inclinarse por la opción de que el directivo pueda ser no sólo quien tiene una formación inicial de carácter generalista, sino también quien ha ingresado en la función pública con carácter de especialista. Será en un segundo momento y cuando ya tiene el bagaje de una cierta experiencia práctica, cuando podrá adquirir con mayor provecho los conocimientos propios de los directivos. Ser directivo no constituye una ciencia aparte. La mejor base para un directivo es el conocimiento riguroso y profundo de una disciplina universitaria. Y aunque las del campo de las ciencias sociales parecen las más útiles por su proximidad temática, no se puede excluir en modo alguno a los procedentes de otros conocimientos científicos.

En los directivos se acentúa si cabe la necesaria comprensión del marco en el que se desenvuelve la actuación pública y de los valores que la presiden. A quien ha de tener una visión de altura de la actividad que se realiza no puede escapársele el sentido último de la misma. Esta percepción de la especificidad de lo público en ningún modo ha

de suponer menoscabo de la neutralidad del funcionario, ni de su lealtad respecto al poder político. Al funcionario no le corresponde determinar cual es el interés público, ni que actividades deben constituir un servicio público, pero debe comprender lo que interés público y servicio público representan en la concreción política de cada momento histórico.

La formación del directivo debe caracterizarse por la pluridisciplinariedad. Las peculiaridades de la función directiva hacen aún más necesario el enfoque pluridisciplinar. Sería simplificador establecer una disciplina con carácter exclusivo o hegemónico. Ciertamente de acuerdo con la situación existente puede convenir priorizar unas materias u otras. Pero si en el Reino Unido se ha propugnado una mayor formación en *management* debido a una tradición de formación como *policy adviser*²³, también se han advertido deficiencias de formación jurídica incluso en países en los que el Derecho ha sido la base tradicional de la formación de sus funcionarios, como en Francia²⁴.

El directivo debe tener conocimientos en materia de gestión, de Derecho, de Ciencia Política, de Economía, de Estadística, de Historia, de Informática o de lenguas. La lista no es obviamente exhaustiva. Pero más importante que los componentes de la lista es la orientación de la formación. Ésta debe estar dirigida a permitir la comprensión de los procesos político-sociales en constante evolución. DROR ha puesto el énfasis en la necesidad para los directivos de conocimientos de carácter prospectivo: los principales escenarios y su dinámica; las tendencias demográficas a largo plazo; los cambios geoeconómicos y geoestratégicos; la ciencia y la tecnología; los principales asuntos de política nacional y su perspectiva dinámica a largo plazo; la política en términos de futuros nacionales alternativos; el razonamiento ético y filosófico²⁵.

DROR, venciendo prejuicios fuertemente establecidos, propugna la necesidad de una elite de alto funcionariado profesional. La característica principal de esta elite, que da sentido a la propuesta, es la de ser profesional. Esto se opone a cuatro importantes corrientes de pensamiento: 1) el nombramiento político basado en la práctica norteamericana, 2) la función de gobierno entendida como un tipo de *management* en el sentido empresarial, 3) la sustitución del papel de la Administración por el mercado y 4) la versión populista de la teoría democrática, con énfasis en una participación amplia y el comunitarismo²⁶. Esta profesionalidad —sin «amateurismo», ni politización y con

²³ *Improving Management in Government: the next steps*. Report to the Prime Minister by Kate JENKINS, Karen CAINES y Andrew JACKSON, Londres 1988, p. 2

²⁴ Las peculiaridades del sistema francés hacen que el Conseil d'État, máximo órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa no esté formado mayoritariamente por juristas.

²⁵ DROR, Yehezkel «Una élite de alto funcionariado profesional para el siglo XXI» en *Ekonomiaz*, num. 26, 1993, p. 113 y ss.

²⁶ *Op. cit.*, p. 106 y ss.

separación del papel de la sociedad y del Estado— es la que da sentido y especificidad a la formación de los directivos públicos. El directivo público debe conocer la especificidad de lo público con respecto a la empresa y al mercado, debe tener una preparación técnica en los aspectos ligados a la actuación de los poderes públicos, y debe distinguirse del político. Una formación en la carrera y para la carrera, con ambición en su calidad y en su duración puede ser decisiva para conseguirlo.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA COMPLEJIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En rápida recapitulación recordemos las principales afirmaciones realizadas en este trabajo. La formación de los funcionarios públicos debe ir ligada a la regulación de los mismos. Nuestro sistema de función pública es un sistema de función pública de carrera, si bien de carácter híbrido. Por razones constitucionales y fácticas no parece previsible el abandono completo del sistema de carrera. El sistema de carrera implica que la formación esté conectada a la misma. Por el carácter híbrido de nuestro sistema el punto principal de conexión debiera ser el de los sucesivos cambios de puesto de trabajo, con mayor intensidad aún que el momento del ingreso. Si la formación está conectada a la carrera es necesaria una autoridad reguladora independientemente de donde esté ubicada en la organización administrativa. La realización de la actividad formativa debe ir orientada a la creación de profesionales; lo que significa que en las profesiones superiores ha de tener nivel universitario, sin perjuicio de a quien se confie su organización. Los profesionales del sector público pueden pertenecer a los más diversos tipos, pero lo que los diferencia de los del sector privado es que no se mueven en la lógica del mercado, sino en la del servicio público. No puede entenderse la necesidad de comprensión de la lógica del servicio público con el mismo reduccionismo que ha limitado los conocimientos en la empresa privada a los de gestión. Los funcionarios directivos deben tener una formación pluridisciplinar y pueden proceder en su formación de base de cualquier disciplina científica. Los funcionarios directivos han de ser ante todo unos profesionales y estar especialmente preparados para comprender la incidencia de las políticas públicas en la evolución social.

Si debiéramos resumir todas estas afirmaciones en una sola, diríamos que lo esencial en la formación de los funcionarios es la aceptación de la complejidad de las Administraciones Públicas ²⁷. La espe-

²⁷ Vid. en este sentido, ZAN Stefano «Teoría de la organización y de la Administración Pública» en *Lecturas de Teoría de la organización*, selección de textos por Carles Ramió y Xavier Ballart, vol. II, INAP/BOE, Madrid 1993, p. 641 y ss.

cialización territorial y funcional de la Administración pública o su relación con la política son factores de complejidad. Especialmente es complejo servir a una multiplicidad de intereses de forma que la resultante sea el servicio al interés público definido por el ordenamiento jurídico. De ahí que no exista un único modelo de gestión para el sector público. En distinto grado deberán emplearse los diversos modelos. Y sin perjuicio de esta necesaria variedad, serán más aptos aquellos que huyen de las simplificaciones. Así, MINTZBERG señala las ventajas del que denomina *normative-control mode* basado en los valores: «The model is not well recognized in most Western governments these days, let alone in most western businesses. It hasn't exactly worked badly for the Japanese, but the more they have demonstrated its superiority in direct competition with the West, the more the West has retreated into its old machine model -or newer versions of it -which works in precisely the opposite way. Once upon a time, however, when there was still the concept of public *service*, it was really the normative model that managed to keep the machine model functioning. In other words, service and dedication muted the negative effects of bureaucracy. But much of that attitude is now gone or going quickly»²⁸.

La aceptación de la complejidad evita la peor tentación que existe actualmente: la de dar por descontado que las funciones públicas cuando no son inútiles son algo muy sencillo. Tal opinión tiene raíces históricas profundas. Desde el presidente norteamericano A. Jackson al revolucionario Lenin compartieron que ser funcionario era algo que estaba al alcance de todo el mundo. Superar esta tentación «americanista-leninista» es el principal reto de la formación de los funcionarios.

²⁸ *Op. cit.*, p. 81. Es de destacar que las similitudes entre modelo japonés y modelo tradicional de función pública habían sido agudamente puestas de manifiesto en nuestra doctrina administrativista por PARADA, *op. cit.* p. 376 y ss.