

EL FACTOR HUMANO EN LA ADMINISTRACION LOCAL (*)

301:352

por

Julián Carrasco Belinchón

SUMARIO: I. LOS POLITICOS: 1. SU MISIÓN. 2. SUS POSIBILIDADES. 3. SUS LIMITACIONES. 4. CONCLUSIÓN.—II: LOS FUNCIONARIOS: 1. FUNCIONARIOS DE LOS CUERPOS NACIONALES: A) *Sus posibilidades.* B) *Sus limitaciones.* C) *Conclusión.* 2. MANDOS INTERMEDIOS: A) *Sus posibilidades.* B) *Sus limitaciones.* C) *Conclusión.* 3. LOS FUNCIONARIOS RESTANTES: A) *Sus posibilidades.* B) *Sus limitaciones.* C) *Conclusión.* III. EL PUBLICO: 1. SUS ASPIRACIONES. 2. SU TRATAMIENTO. — IV. CONCLUSION.

Al recibir la invitación para pronunciar la Conferencia inaugural de este XVII Curso de Perfeccionamiento para Funcionarios Técnico-administrativos de las Corporaciones locales, el primer problema que se suscitó fue el del tema sobre el que versaría mi disertación. Después de reflexionar, llegué a la conclusión de que, siendo un curso que se va a centrar en los aspectos jurídico-administrativos y económico-financieros de nuestras Corporaciones, quizá fuese conveniente, de entrada, que dedicásemos nuestra atención al protagonista de tales aspectos: el hombre; él es el sujeto y el destinatario de toda la actividad local y, en consecuencia, requiere que se le considere con la importancia que tiene y que se contemplen sus demandas, sus exigencias, sus posibilidades y sus limitaciones.

(*) Texto de la Conferencia pronunciada en Córdoba, en 1973, en el acto inaugural del XVII Curso de Perfeccionamiento para Funcionarios Técnico-administrativos de las Corporaciones locales.

Este va a ser el tema de nuestra exposición, con la que únicamente se pretende hacer un canto y una apología de cuantas mujeres y hombres, como políticos, como funcionarios y como vecinos, viven los problemas locales. Frente a una época dominada por la tecnología, ensalzamos al hombre, y ante una etapa denominada de masas, resaltamos al individuo con su personalidad definida y concreta. Si éste es el centro de nuestra atención, podemos diferenciar en él tres áreas distintas y complementarias: los políticos, los funcionarios y los vecinos; todos ellos tienen denominadores comunes y todos ellos presentan diferencias específicas.

I. LOS POLITICOS

1. SU MISIÓN

Los políticos son vecinos que, en virtud de un cauce legal establecido para su designación: elección o nombramiento, se convierten en los detentadores del poder de decisión en las Corporaciones locales. Son mujeres y hombres que vienen animados de un deseo de servir a la comunidad a través de la realización de un programa concreto, en el que se sintetiza su visión de las soluciones óptimas para los principales problemas pendientes en dicha comunidad.

En consecuencia, como en otra ocasión hemos advertido, la misión del político es la de fijar objetivos a alcanzar; su cometido trascendente es el de elegir los caminos para conseguirlos, y su gran responsabilidad es la de vigilar que se lleven a cabo. Por lo tanto, es evidente y manifiesto que el político no precisa conocer las leyes, los expedientes, los trámites y las formalidades. El político necesita, eso sí, conocer la realidad, las aspiraciones y los deseos del administrado, al que representa, y cuyos intereses ha de defender, desarrollar y mejorar. El político, en fin, tiene que ser un hombre o una mujer de visión, de reflexión, de decisión, de acción y de responsabilidad:

— *De visión*, para anticiparse a los acontecimientos y poder tenerlos en cuenta años antes de que se conviertan en problemas.

— *De reflexión*, para descubrir las causas de los acontecimientos o problemas, para detectar sus efectos y consecuencias, tanto positivas como negativas.

— *De decisión*, para hallar posibles soluciones a tales problemas y saber elegir la más adecuada.

— *De acción*, para, igualmente, saber plasmar en el momento oportuno sus decisiones en la realidad; y

— *De responsabilidad*, para hacer frente en todo instante a las incidencias de sus acciones y omisiones, siendo consciente de sus consecuencias.

2. SUS POSIBILIDADES

Para desempeñar este trascendente y complejo papel, los políticos cuentan con una serie de posibilidades y también se encuentran con unas limitaciones u obstáculos. Sus posibilidades principales radican:

1.º *En el conocimiento que tienen de la comunidad a la que pertenecen, en la que viven y a la que en muchas ocasiones padecen.* Son, o deben ser, los auténticos portavoces de un mundo en permanente cambio, de un mundo necesitado de constantes mejoras y de un mundo que precisa de continuas y progresivas perfecciones. Un mundo, en fin, como el de la sociedad actual, que crece, que se complica, que cada día pide más servicios y más atenciones y que demanda mayores medios para hacer factible la libertad humana en una comunidad que se desea que sea igualitaria en cuanto a oportunidades y respecto al bienestar y que se pretende que sea justa en cuanto a trato, atenciones y satisfacción de necesidades.

2.º *En este mundo acelerado, en el que lo de ayer ya es viejo y caduco, en el que lo de hoy ya no sirve y se queda estrecho y en el que el mañana reclama atención acuciante, tienen que desenvolverse estas mujeres y estos hombres meritorios, alentados por un noble afán de servicio, en el que radica, precisamente, su segunda gran posibilidad: la inteligencia y la imaginación, la voluntad y el tesón son los valiosos pilares en los que se asienta su acción.* En definitiva, creen que se pueden hacer muchas cosas y, lo que es más importante, creen que las pueden plenamente llevar a cabo.

3.º *Y la tercera posibilidad estriba en la gran preparación de los funcionarios de la Corporación, que ponen al servicio de ésta no sólo su inmensa capacidad laboral, que es trascendente, sino también, y sobre todo, su entusiasmo, su entrega al trabajo y su firme propósito de servir incansablemente.*

3. SUS LIMITACIONES

Frente a estas posibilidades, que hay que reconocer que son ingentes, se puede observar que también existen una serie de limitaciones que dificultan su acción. Limitaciones que podemos agrupar en dos frentes distintos: unas de índole subjetiva y otras de carácter objetivo. Dentro de las de *índole subjetiva* podemos mencionar:

1.^a *El ser hombres y mujeres en los que domina una mentalidad de empresa privada*, como consecuencia de su actuación profesional respectiva: profesionales libres, industriales, comerciantes, agricultores, etc. Personas que están acostumbradas a pasar inmediatamente a la acción una vez adoptada la oportuna decisión. De aquí el que para ellas, habituadas a esta conducta, resulte que los expedientes, los trámites y las formalidades son obstáculos y cortapisas a su acción pública, que son barreras que impiden la ejecución de sus proyectos y propósitos y que son murallas que les salen al paso en la realización de sus ideas.

2.^a *Son mujeres y hombres que simultanean la función pública con el ejercicio de su respectiva actividad profesional*, con lo que sucede que su tiempo lo han de repartir entre ambas; pero como de la segunda viven y la primera es una carga para ellos, tienen, necesariamente, mientras que el ejercicio de los cargos públicos sea honorífico, que seguir atendiendo a sus propias ocupaciones, no pudiendo dedicarse en exclusiva a las tareas públicas. No obstante, hay que destacar que en muchos casos se encuentran mujeres y hombres meritorios que sacrifican por completo por el bien común sus intereses particulares y después, también hay que advertirlo, no encuentran el debido reconocimiento. Por otra parte, hay que resaltar que, de ordinario, los Alcaldes se dedican, pese a esta situación, con gran celo a las tareas públicas, a las que en muchas ocasiones convierten en su única ocupación.

3.^a *Son personas preocupadas por la transitoriedad de su cargo*, pues saben que disponen de un plazo breve para ejecutar sus proyectos y, por tanto, tienen prisas en su actuación. De aquí la presión que en determinados momentos someten a la máquina municipal con respecto a la realización de concretas actividades con menoscabo de otras que quedan marginadas, no porque no sean im-

portantes, sino porque no están insertas en el programa propio que se han propuesto llevar a cabo.

4.^a *Son personas que representan sectores distintos de la sociedad* y, como consecuencia, aun cuando desean defender los intereses generales, les es muy difícil ignorar los parciales de sus representados, los que les presionan con acusada fuerza; con lo cual a veces se producen conflictos cuando se presentan encontrados o antagónicos los intereses en juego de unos y otros.

Como cortapisas de *orden objetivo*, que limitan en grado considerable la acción de los políticos, podemos mencionar:

1.^a *La urgencia de los problemas que se trata de resolver*, con lo cual no es factible estudiarlos debidamente y, como resultado, la solución que se da, en ocasiones, no es la más conveniente, por lo que se la califica con frecuencia de irreflexiva, sin advertir que, a menudo, esto no es imputable a quien adoptó la decisión, por cuanto el político se encuentra, de ordinario, ante el dilema de actuar inmediatamente o de retrasar la acción hasta que la decisión esté preparada en forma. Y, ante este dilema, el político sabe que le criticarán siempre su pasividad y que sólo le censurarán la actividad si no es satisfactoria, y, en consecuencia, se decide por la acción, confiando que resulte bien.

2.^a *El formalismo burocrático*: en muchos supuestos, el político se encuentra que cuando adopta la decisión, una vez cumplimentadas las complejas formalidades legales, la necesidad pasó o ha crecido en tales dimensiones que su decisión no sirve para satisfacerla.

3.^a *La politización excesiva*: cuando en la decisión no se tienen en cuenta las exigencias y condicionantes técnicos, con lo cual aquélla no es la más conveniente. En este sentido hay que advertir que, si bien el político, por su propio carácter, es impulsivo en su actuación por motivaciones políticas y, en consecuencia, los objetivos que ha de alcanzar igualmente son políticos, también hay que reconocer que los medios para alcanzarlos son técnicos y que, por tanto, tiene asimismo que preocuparse de estos medios para conseguir sus fines. Esto, por otra parte, no entraña anteponer la técnica a la política, es, simplemente, valorar la técnica como instrumento esencial de la política. A este respecto no hay que olvidar que, si bien la técnica sin política carece de significado, la política sin técnica es irrealizable.

4. CONCLUSIÓN

En conclusión, los políticos, para poder desempeñar correctamente su papel, precisan:

1.º Tener un conocimiento exacto de las demandas de la realidad en cada momento: sus exigencias, sus posibilidades y sus limitaciones.

2.º Saber cuáles son los deseos y necesidades del grupo social al que representan y cuyos intereses les corresponde satisfacer y defender.

3.º Determinar, en cada instante, la prioridad en las atenciones a satisfacer de acuerdo con las exigencias del bien común.

4.º Concretar las actividades a realizar para atender dichas necesidades.

5.º Aprovechar al máximo los recursos disponibles para su óptima inversión.

6.º Contar adecuadamente con el asesoramiento técnico y con la ayuda de los funcionarios y, en especial, de los que integran el grupo directivo.

II. LOS FUNCIONARIOS

Constituyen el segundo sector humano de las Corporaciones locales. Los funcionarios, todos, mujeres y hombres, con su labor diaria contribuyen, y contribuyen en alto grado, a la realización de los objetivos y metas trazadas por los políticos. Todos ellos representan no sólo un ingente potencial laboral, sino que constituyen una comunidad humana que es algo más que una serie de hombres relacionados en un escalafón y bastante más que unos individuos que ocupan unas plazas de unas plantillas debidamente aprobadas por el órgano competente.

Esta comunidad es, ante todo y sobre todo, un conjunto de seres humanos que, al dedicar su trabajo a la respectiva Corporación, han unido su vida y su porvenir a ésta de una manera definitiva y que, por tanto, se sienten íntimamente vinculados a su desarrollo y a sus posibilidades. De tal forma que si se hallan sometidos a este desarrollo y a estas posibilidades, también tanto uno como

otras se encuentran condicionados por los problemas y vicisitudes de su personal. Se da, pues, un fenómeno de ósmosis, al estar pendiente uno de otros. En efecto, las posibilidades de la Corporación condicionan las de su personal, y las de éste, las de aquélla.

Ahora bien, ¿cuáles son las necesidades que sienten los integrantes de toda comunidad o grupo humano de trabajo? En términos generales se suelen aceptar por la doctrina como principales: la sociabilidad, la dignidad, la supervivencia, la seguridad y el aprecio. Examinemos brevemente cada una de ellas:

— *La sociabilidad*, entendida como el deseo de convivir con otros y de laborar en empresas comunes, cuya consecución requiere la previa determinación de metas colectivas. Supone, pues, dar posibilidad a la convivencia y, sobre todo, hacer que ésta se desarrolle armónicamente y sin conflicto.

— *La dignidad*, que es tanto como el deseo de que se considere y respete a cada uno como ser humano, con sus derechos inalienables, lo que significa no ser objeto de trato discriminatorio alguno. En este sentido hay que poner de relieve que la discriminación puede ser no sólo racial, sino que puede existir, y de hecho existe, de otros tipos.

— *La supervivencia*, considerada como el deseo de que los rendimientos del trabajo sean suficientes para atender las necesidades individuales, familiares y sociales. Lo que en definitiva demanda un sistema apropiado de retribuciones.

— *La seguridad*, lo que es tanto como tener la garantía de que no se perderá el trabajo, si no es por causas taxativamente reguladas. Implica, pues, un régimen de inamovilidad satisfactorio para el personal y no lesivo para la propia entidad.

— *El aprecio*, por último, entendido como el deseo de que se estimen y valoren las condiciones personales y profesionales y la conducta en el trabajo. Lo que entraña exigir que se tengan en cuenta el esfuerzo y la entrega al trabajo y que se reconozca en forma adecuada.

Si ahora referimos estas cinco necesidades básicas al personal local, lo podemos hacer de la siguiente forma:

1. *El funcionario local requiere convivir activamente con sus compañeros*, siendo un miembro del grupo que participa como sujeto y no como simple objeto en las actividades que dicho grupo realiza. Este convivir activo como persona demanda que, en el seno

de las Corporaciones locales, exista un clima apropiado que haga factible la intervención y la participación de todos sus integrantes.

2. *El funcionario local requiere recibir un trato correcto de sus superiores, de sus compañeros y de sus colaboradores*, lo que exige, en especial, saber por parte de los dirigentes ejercer el mando y saber, igualmente, crear un clima en el que se respete a la persona y se salvaguarden sus derechos.

3. *El funcionario local precisa percibir una retribución suficiente para satisfacer sus necesidades individuales, familiares y sociales y apropiada al esfuerzo que se le exige y a las responsabilidades que contrae*.

4. *El funcionario local necesita disfrutar de un régimen de inamovilidad en el trabajo* que garantice la continuidad en el mismo, en tanto no se produzcan circunstancias formalmente reguladas que lo impidan: expedientes disciplinarios, excedencias, jubilación, etcétera.

5. *El funcionario local requiere gozar del aprecio y de la estimación de sus superiores, de sus compañeros y de sus colaboradores* por la labor que desarrolla. Aprecio y estimación que demandan de un adecuado sistema de recompensas y de un apropiado procedimiento de promoción.

Estas exigencias las sienten, pues, todos los servidores locales, y su atención es fundamental si se pretende atraer y mantener un equipo humano de trabajo satisfactorio y satisfecho que lleve a la práctica los proyectos de los políticos y sirva a las necesidades de los administrados.

Ahora bien, en este equipo humano, sin perjuicio de los denominadores comunes indicados, se pueden diferenciar, por razón de las funciones que tienen asignadas, tres grupos distintos que, no obstante, deben estar integrados en un crisol de unidad. Nos referimos a los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, que constituyen el sector directivo profesional de las Corporaciones, los funcionarios que desempeñan puestos de mando intermedio y el restante personal.

Al considerarlos por separado a continuación no se trata, como a primera vista pudiese pensarse, que se pretende acentuar las diferencias entre unos y otros; se aspira, al contrario, a resaltar que todos componen ese conjunto humano al que nos referíamos antes y que, por tanto, la más completa unidad debe existir entre todos,

pues sólo en la unidad podrán encontrar la base para su promoción profesional y humana. Todos y cada uno han de desempeñar un papel distinto y trascendente para las posibilidades de los demás. De aquí el que tengamos que proclamar que deben sentirse todos solidarios y compenetrados en su quehacer diario, para que éste sea fecundo para la Corporación, útil para los políticos y eficiente para los vecinos.

1. FUNCIONARIOS DE LOS CUERPOS NACIONALES

A) *Sus posibilidades*

Sus posibilidades de actuación radican fundamentalmente en los tres tipos de autoridad que poseen y en los que descansa su actuación eficiente: autoridad de conocimientos, autoridad moral y autoridad de situación.

La *autoridad de conocimientos* es la resultante de los conocimientos jurídico-administrativos y económico-financieros que poseen; de los conocimientos de psicología y de sociología con que cuentan; de las aptitudes humanas y profesionales que poseen, y de la experiencia práctica que tienen sobre el ejercicio del respectivo cargo. En efecto, los funcionarios de los Cuerpos Nacionales tienen como base fundamental de su actuación profesional la autoridad que les proporciona los conocimientos que poseen. Cuantos más son éstos, mayor es dicha autoridad, y a la inversa, cuantos más escasos son aquéllos, menos es la autoridad que tienen. En este sentido es válido afirmar que pueden cuanto saben. En consecuencia, los funcionarios de los Cuerpos Nacionales tienen en sus manos la posibilidad de ampliar su autoridad aumentando sus conocimientos. El estudio se convierte, por tanto, en un cauce básico de incremento de autoridad.

En segundo lugar está la *autoridad moral*, que se asienta en la personalidad que se tiene, el prestigio con que se cuenta y la confianza que se inspira.

La *personalidad*, entendida como el conjunto de condiciones que individualizan y destacan con respecto a los demás. Definir en concreto cada una de estas condiciones resulta difícil, pues no siempre concurren todas y en el mismo grado: inteligencia, imaginación, carácter, energía, seriedad en los criterios, simpatía en la

actuación son algunas de ellas. En este sentido hay que reconocer que un jefe sin personalidad se encuentra en difícil situación para ejercer las prerrogativas propias del cargo y para asumir las obligaciones y responsabilidades inherentes al mismo; en cambio, un jefe con personalidad disfruta inicialmente de un amplio crédito, que después ha de justificar con sus obras, pero que de entrada puede utilizar con tranquilidad.

En segundo lugar, *el prestigio*, concebido como la autoridad lograda a través del ejercicio de las atribuciones que son conferidas para el desempeño del cargo. Es decir, el prestigio se nos muestra como la resultante de la actuación profesional con acierto; la resultante de los éxitos conseguidos, la consecuencia de los problemas solucionados y de las cuestiones concluidas de forma satisfactoria y la resultante del interés puesto en el desempeño del cargo y de la ejemplaridad con que se actúa.

El tercer factor condicionante de la autoridad moral es *la confianza*. Es decir, no es suficiente con que el Secretario, el Interventor y el Depositario tengan personalidad y prestigio, es necesario además que inspiren confianza a cuantos les rodean. Es preciso que tanto el Presidente como los miembros corporativos, el personal y el público, depositen en ellos su confianza, para lo cual se requiere que sepan que tanto el Secretario como el Interventor y el Depositario, por su cualidades personales y profesionales, son acreedores a confiar plenamente en ellos. Es indispensable que todos estén convencidos de que los asuntos que se ponen en sus manos son conducidos a buen puerto. Es decir, que estén seguros del acierto de su actuación.

Por último está la *autoridad de situación*, a la que de ordinario no se menciona, pese a ser, en muchos casos, la piedra angular de la actuación, en especial del Secretario y del Interventor. En efecto, en muchos supuestos se puede observar, en primer lugar, que la relación constante, directa y personal con el Presidente y con los Concejales y Diputados determina que el Secretario y el Interventor ejerzan una indudable influencia sobre los criterios, opiniones y decisiones de los mismos. Influencia que es mayor cuanto más autoridad de conocimientos y moral se posee y que repercute en mayor grado si tal influencia se ejerce sobre los que tienen el poder, circunstancia que se da plenamente en el supuesto que estamos contemplando.

En segundo lugar, que la *permanencia en el cargo* a través del

tiempo otorga al Secretario, al Interventor y al Depositario una situación de poder social, acentuado cada vez a medida que el desempeño del respectivo cargo ha sido acertado. En efecto, la continuidad en el desempeño les proporciona una imperceptible fuerza ante el público, de la que indudablemente precisan para llevar a cabo su labor.

Y, por último, que *su carácter profesional* libera al Secretario, al Interventor y al Depositario de los intereses políticos en juego en cada instante, lo que conduce a una situación de independencia con respecto a los mismos que hace posible el ejercicio profesional sin tales limitaciones. Esto no significa que en su actuación se vean libres de influencias políticas; únicamente implica que no dependen de ellas, aunque, lamentablemente, en ocasiones se vean sometidos a las mismas.

B) *Sus limitaciones*

Ahora bien, frente a las posibilidades que brinda esta triple autoridad: de conocimientos, moral y de situación, los funcionarios de los Cuerpos Nacionales se encuentran en ocasiones ante una serie de dificultades para el ejercicio correcto de sus funciones. Dificultades que podemos sintetizar en tres áreas distintas: una, de orden político; otra, de carácter funcional, y otra, de índole social.

La limitación de orden político arranca, de ordinario, del habitual planteamiento que de su propio papel hacen los políticos: su deseo de hacer frente inmediatamente a los problemas, su impaciencia por poner en marcha las obras, sus prisas por implantar los servicios, etc., provocan una fuerte presión sobre los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, con objeto de que hallen el cauce apropiado para la plasmación de sus ideas y para la ejecución de sus proyectos. Cauce que, con frecuencia, no resulta fácil de habilitar, por impedirlo los requerimientos legales, con lo que dichos funcionarios se encuentran en situación delicada: entre elegir el respetar a la ley o el complacer a sus superiores. Ante este dilema, les consta, por propia formación y experiencia, que si no atienden a éstos pueden surgir conflictos, y que si desconocen la ley incurrirán en responsabilidad. De aquí el que cotidianamente tengan que esforzarse para conseguir servir a los políticos dentro del marco legal, lo que requiere la constante puesta a contribución de todos sus

conocimientos y de toda su experiencia. Este es un desafío que constituye, por otra parte, un quehacer diario, al que ha de responder el funcionario de los Cuerpos Nacionales, de tal forma, que en la medida en que sale airoso de él, pone de relieve su valía técnica y su calidad de auténtico directivo profesional.

La limitación de carácter funcional tiene su base en la falta de sincronización con sus compañeros y en la ausencia de colaboración de sus funcionarios. Falta de sincronización que, cuando se presenta, se debe, de ordinario, a una concepción excesivamente individualista de cada uno que les lleva equivocadamente a creer que lo único importante es el cometido propio que tienen asignado y que su desempeño no requiere de la acción conjunta de los demás.

Ausencia de colaboración que, cuando se observa, suele tener su origen, a menudo, en una falta de compenetración entre los afectados que les lleva a ejecutar lo mínimo indispensable para que no pueda llamárseles la atención. En estos supuestos se puede comprobar que, con frecuencia, se trata de personas que se las ha encumbrado con exceso por parte del directivo y que responden con una conducta sorprendente: por muchas atenciones que con ellas tenga éste se creen que están por encima de las mismas y, en consecuencia, todo lo que con ellas haga es infructuoso e incluso contra-productivo, pues se crecen en su postura de desdén.

Por último, *la limitación de índole social* tiene su origen en la condición habitual de extraño a la comunidad o forastero del funcionario de los Cuerpos Nacionales, en la que va a vivir y a la que va a servir. Comunidad con sus usos, con sus costumbres y con sus propios rangos, a la que, por un acto ajeno a la misma, se le incorpora una persona para desempeñar en ella un papel relevante. Comunidad, por otra parte, que, de ordinario, no es propicia a facilitar la integración de extraños y menos aún si vienen a ocupar un lugar destacado; de aquí el que, por lo menos el recién llegado, se encuentre en una difícil situación, de la que ha de esforzarse por salir airoso sin menoscabo de su propia dignidad.

En este sentido se puede observar que, normalmente, por mucho tiempo que lleve conviviendo en la comunidad y por muchos servicios que le haya prestado son escasos los supuestos en los que llega a considerársele y a reconocérsele como un auténtico miembro con plenitud de derechos, con lo cual los funcionarios de los Cuerpos Nacionales con frecuencia han de soportar la carga de foráneos, según estiman los que se benefician de sus servicios, lo que

no es óbice para que tengan buena memoria y no olviden que un día ya lejano se presentó en el Municipio en el que no había nacido un hombre que, no obstante, se ha entregado de lleno en ser útil y eficiente a los que sí nacieron en él.

C) *Conclusión*

Ante esta situación, ¿cuál debe ser su conducta? Entendemos que, como cuestión previa, han de ser conscientes de que tienen una misión trascendente que desempeñar en las Corporaciones locales: como técnicos, tienen que auxiliar y asesorar a los políticos, en tanto que, como directivos, tienen que programar las actividades locales aprobadas por aquéllos, organizar sus servicios y conducir a su personal. En consecuencia, tienen que ser hombres de conocimientos, de estudio, de investigación, de preparación y de acción.

Los conocimientos constituyen la base de su actuación profesional; el estudio les permite desentrañar y analizar los problemas con los que han de enfrentarse; la investigación les conduce a la búsqueda de las posibles soluciones a tales problemas; la preparación facilita la adopción de decisiones de los políticos, y la acción eficiente lleva a la práctica de forma acertada tales decisiones.

En conclusión, los funcionarios de los Cuerpos Nacionales precisan:

1.º Autoridad de conocimientos, moral y de situación, en los términos expresados.

2.º Contar con el respaldo y apoyo de los políticos, el que normalmente será la resultante de la eficacia con que se les sirva y de la lealtad con que se les ayude.

3.º Disponer de la sincera colaboración del personal, dispuesto a seguirles, siempre que le conste que se le dirigirá con acierto, que se le ayudará ilimitadamente y que se le amparará en todo momento.

2. MANDOS INTERMEDIOS

A) *Sus posibilidades*

Los mandos intermedios de las Corporaciones locales (Jefes de Sección, de Negociado y similares) en principio tienen grandes *posibilidades* de acción, fundada, en especial, en estos tres hechos:

1.º *La preparación que poseen*, contrastada y puesta a prueba a lo largo de los muchos años de servicio, que les proporciona una autoridad de conocimientos que tiene su relevancia, mayor o menor, según la situación comparativa en que se encuentren con respecto a los demás.

2.º *Su condición de naturales del Municipio*, que no sólo les abre todas las puertas, sino que, de ordinario, determina que tengan vínculos familiares o amistosos con los políticos, con lo cual es frecuente que establezcan y mantengan relaciones directas con ellos, lo que origina la marginación de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, los que quedan en tales ocasiones en situaciones incómodas.

3.º *Su veteranía profesional*, pues de ordinario al acceder a estos puestos llevan muchos años de ejercicio, con lo que se conocen todos los problemas y, sobre todo, el trasfondo de los mismos. Veteranía, pues, que a menudo les proporciona una gran fuerza y, además, esto es lo más importante, de una forma imperceptible.

B) *Sus limitaciones*

Frente a estas posibilidades se puede advertir con frecuencia una serie de *limitaciones*:

1.ª *La falta de relación con los funcionarios de los Cuerpos Nacionales*, la que es debida, de ordinario, al hecho de hallarse éstos tan abrumados por la carga que sobre ellos pesa que descuidan a veces un aspecto tan importante como es el mantenerlos debidamente informados de los proyectos existentes y de los principales problemas pendientes. Falta de relación que suele provocar en los mandos intermedios una sensación de desamparo y de ausencia de apoyo y respaldo jerárquico.

2.^a *La tendencia que se observa con relativa frecuencia a la dispersión*, por parte de los distintos mandos intermedios, debida a múltiples causas, que provoca una desconexión total entre ellos y que, en ciertos casos, genera una debilidad en su posición, sometida simultáneamente a la presión de los superiores y de los colaboradores.

3.^a *La ausencia de una auténtica cooperación por parte de los que de ellos dependen*, que por ser convecinos y por haber trabajado siempre como compañeros, en ocasiones no se muestran propicios a ejecutar correctamente sus órdenes: sin discutirles su autoridad, tratan pasivamente de ignorarla, pues les consta que muy rara vez recurrirán aquéllos a su condición de jefes.

C) *Conclusión*

Estimamos que éstas son las principales dificultades con las que han de enfrentarse los funcionarios que desempeñan puestos de mando intermedio, y *¿cómo superarlas jugando con las posibilidades mencionadas?* Fundamentalmente, siguiendo las siguientes pautas de conducta:

1.^a Eficiencia, es decir, ejercitando correctamente su papel de jefe, lo que en esencia consiste en dirigir en forma adecuada las actividades y en orientar convenientemente a sus ejecutantes.

2.^a Lealtad, o sea, servir con sinceridad a los superiores, lo que no entraña sometimiento, sino auténtica colaboración con ellos; lo que en unos casos supondrá compartir sus puntos de vista y en otros discrepar en forma correcta.

3.^a Colaboración, igualmente sincera y sin restricciones mentales, con los restantes mandos intermedios, a los que en todo instante se ha de procurar y ayudar y facilitarles el que alcancen el éxito en el desempeño de sus cometidos.

4.^a Amparo, es decir, cuidando en todo momento de proteger a los que trabajan a sus órdenes, asistiéndoles para que superen sus deficiencias y actuando de portavoz de sus legítimas aspiraciones.

3. LOS FUNCIONARIOS RESTANTES

A) *Sus posibilidades*

El resto del personal: administrativo, de servicios especiales y subalterno, en principio suele tener posibilidades similares a las de los mandos intermedios. En efecto, cuentan con una preparación, la más de las veces pragmática; son naturales de la localidad y tienen una cierta veteranía, todo lo cual les permite desenvolverse en la Corporación con una amplia libertad.

B) *Sus limitaciones*

Ahora bien, junto a estas posibilidades también encuentran determinadas dificultades o limitaciones en su actuación, y así podemos destacar:

1.º *La que tiene su origen precisamente en la vecindad y veteranía*, que si por una parte —aspecto positivo resaltado— implica conocer en sus menores detalles las peculiaridades de la comunidad en la que se desenvuelven y las características de sus principales moradores, por otra —aspecto negativo— este conocimiento es recíproco. Y, como consecuencia, en su relación con los vecinos éstos ven en los funcionarios no sólo a los servidores locales, sino, sobre todo, a los convecinos, con los que se muestran más exigentes en el momento de establecer contacto con ellos. De forma tal que, a menudo, el modo de desenvolverse no está inspirado por el respeto que se puede observar cuando entran en relación con funcionarios de nivel similar pertenecientes a la Administración central. Falta de respeto que no hay que calificar, de ordinario, como desconsideración a la función, sino como simple fruto de una mayor confianza.

2.º *La que se deriva de la propia naturaleza de las funciones locales*, que determina que los afectados por las mismas toleren menos las deficiencias que observen en su realización, con lo cual los funcionarios locales han de padecer con frecuencia el mal humor de los usuarios, que, aquejados por la urgencia de sus necesidades, exteriorizan con malos modos su desagrado ante las tardanzas o ante las demoras en la acción local. Tardanzas y demoras que, de

ordinario, no son imputables a los funcionarios locales, sino a las exigencias del procedimiento administrativo, que evidentemente se ha quedado desfasado con arreglo a las demandas de la hora presente.

C) *Conclusión*

¿Cuál debe ser el comportamiento adecuado? Estimamos que, teniendo en cuenta las posibilidades existentes y las limitaciones que la realidad presenta, una actuación correcta de los funcionarios locales debe estar presidida por las siguientes directrices:

1.^a Han de ser conscientes de que su misión, cualquiera que sea el cometido en concreto que tengan asignado, es la de servir al público, al que se deben.

2.^a Han de estar convencidos, igualmente, que su puesto se justifica en la medida en que sirven y sirven bien al público.

3.^a Han de estar persuadidos de que cualquier retraso en su actuación y que cualquier error en la misma perjudica y lesiona los intereses y los derechos del público.

4.^a Los que tengan confiados cometidos de contacto directo con el público, además han de ser:

— *Competentes en lo técnico*, para poderles atender debidamente y de acuerdo con las peculiaridades y exigencias de su necesidad.

— *Comprensivos en lo humano*, para entender, captar y aceptar el punto de vista del administrado: sus urgencias, sus prisas, su mal humor, etcétera.

— *Serviciales en lo funcional*, no serviles, para auxiliar y ayudar al que lo necesite, con amplio criterio, con objeto de solucionarle sus problemas.

III. EL PUBLICO

1. SUS ASPIRACIONES

Por último, en el funcionamiento de las Corporaciones locales hay, como anticipamos, otro sector humano de una gran trascendencia, que es el constituido por el público, el administrado o los vecinos en la esfera municipal. Representa, sin duda, de los tres

sectores considerados el más importante, pues no sólo es el destinatario de toda la acción local, sino que también debe ser el protagonista de ella. Protagonista con diversas manifestaciones: por un lado, como se ha advertido, de los vecinos se extraen los políticos, que son los sujetos activos permanentes de la vida municipal; por otro, los vecinos deben participar con sugerencias y con críticas en la vida municipal y, por otro, a satisfacer sus necesidades y a prestarles servicios se dirige la actividad municipal.

En consecuencia, esto significa que, como en otra ocasión pusimos de relieve, en el vecino podemos distinguir tres facetas distintas y complementarias: como ciudadano, como administrado y como usuario. ¿Y cuáles son las peculiaridades de cada una de estas perspectivas? Podemos afirmar que, en síntesis, son las siguientes:

1.^a *Al vecino, como ciudadano, lo que más le preocupa es que se le considere como sujeto activo de la vida municipal y, como consecuencia, que se tengan presentes sus aspiraciones, sus deseos y sus inquietudes. Es decir, que no se le relegue a la simple condición de un número del padrón de habitantes, ni a un mero nombre de la lista de contribuyentes. Tiene que ser bastante más: es un ser humano integrante de una comunidad, cada día más deshumanizada, que si bien requiere que se le sirva, también precisa que se le escuche, que se le atienda y, sobre todo, que se le trate y considere como tal ser humano.*

2.^a *Al vecino, como administrado, lo que más le interesa es, por una parte, conocer qué servicios están en funcionamiento y qué actividades se realizan en beneficio de la comunidad, así como también saber cuál es el procedimiento para acudir a ellos y utilizarlos, y, por otra parte, conocer cómo se desenvuelven económicamente tales actividades y servicios, pues él contribuye a su financiación y los considera, o los debe considerar, como cosa propia.*

3.^a *Finalmente, al vecino, como usuario, lo que más le preocupa es que, cuando solicita una prestación o un servicio, se le atienda en forma adecuada a la necesidad que le aqueja, con rapidez, de acuerdo con su urgencia, y con corrección y sentido humano.*

Frente a este planteamiento ideal, ¿cuál suele ser la realidad? Lamentablemente, hemos de reconocer que muy distinta. En efecto, se puede observar que el vecino, en cuanto ciudadano, es a menudo indolente y despreocupado, de tal forma que le tienen sin cuidado los problemas municipales por muy graves que puedan ser;

que el vecino, en cuanto administrado, siente igualmente un profundo desinterés por las actividades municipales, salvo que le afecten directamente, y en rara ocasión las considera como propias; y por último, en cuanto usuario, sí se muestra exigente en sus peticiones e incomprensivo ante las posibles deficiencias que observa en el funcionamiento de los servicios.

Esta situación, que suele ser muy frecuente, es debida a múltiples y complejas causas, no todas imputables al propio vecino, ni tampoco achacables a la respectiva Corporación local. Podríamos decir, si pretendemos ser objetivos, que ambos son los causantes, junto con otros factores externos a los mismos, entre los que ocupan un lugar preferente las peculiares características de la vida actual: las tensiones de la convivencia, las complicaciones de la existencia, las prisas, las ambiciones, etc., son el marco desequilibrado en el que se desenvuelven los vecinos y las Corporaciones con incomodidad física, con angustia psíquica y con frustración social.

Este cuadro, en el que a grandes trazos se sintetiza el momento presente, no significa una concepción pesimista de la situación; entraña simplemente una visión realista de la misma, de la que se impone salir merced al esfuerzo ingente e inteligente de todos. Y, por lo que a nosotros respecta, teniendo en cuenta que la tarea mayor incumbe a las propias Corporaciones y a su respectivo personal.

2. SU TRATAMIENTO

En este sentido parece indispensable un programa de acción, a largo plazo, en el que se comprendan las siguientes orientaciones como mínimo:

1.^a *Participación de los vecinos en la vida municipal* a través de tres cauces trascendentes e independientemente de la vía de elección de sus representantes:

a) Invitación permanente a formular sugerencias que entrañen mejoras en las actividades locales, así como también a la presentación de quejas y reclamaciones ante cuantas deficiencias observen. Sugerencias y quejas que deben ser siempre agradecidas, en todo caso estudiadas y, en los supuestos que procedan, tenidas en cuenta y aplicadas o corregidas.

b) Realización de encuestas e investigaciones en orden a la modificación y reforma de las actividades locales, otorgando distinciones y premios a las más sugestivas y viables.

c) Organización de campañas para informar y orientar al vecindario sobre los proyectos existentes, antes de la preceptiva deliberación corporativa, para conocer las posibilidades que los mismos tienen de aceptación o rechazo popular.

2.^a *Divulgación permanente y continuada*, de forma comprensiva y sugestiva, de los servicios existentes, de las actividades en funcionamiento, de la forma de poder utilizarlos o beneficiarse de ellos y de su desenvolvimiento económico.

3.^a *Control eficiente del funcionamiento de los servicios locales*, con objeto de comprobar si se satisfacen debidamente las necesidades a las que se dirigen; si se atiende en forma adecuada a los usuarios y si se les trata y respeta de acuerdo con su dignidad de seres humanos.

4.^a *Atención especial al contacto directo* entre los vecinos y la Corporación, con objeto de que se desenvuelva en un ambiente grato, correcto y eficiente, que propicie la reacción positiva de aquéllos hacia ésta y facilite la comprensión de las dificultades y problemas con los que ha de enfrentarse la Corporación.

IV. CONCLUSION

Y llegamos al final de la disertación, en la que, como anticipamos, hemos pretendido llamar la atención sobre el hombre, ya sea político, ya sea funcionario, ya sea vecino. En todo caso, es un ser humano, que se ilusiona y que trabaja, que se entristece y que decae en su labor, que se apasiona y que se desanima, pero que siempre pone a contribución lo mejor que hay en él: su inteligencia y su voluntad, y, por tanto, es preciso saber valorar su entrega y dedicación y es necesario, igualmente, comprender sus defectos, sus errores y sus prejuicios.

Este hombre es el sujeto y el destinatario de la acción local, y, por tanto, en esta época apasionante en la que vivimos, y cuyas características hemos glosado, se impone que todos seamos conscientes de que tenemos que realizar un esfuerzo aún mayor para que nuestra sociedad sea más justa, sea mejor y sea más eficiente.

Esfuerzo que demanda una entrega plena al trabajo y un sincero espíritu de servicio, en el que la idea clave sea la satisfacción íntima del deber bien cumplido. Entrega plena y espíritu de servicio que son de ordinario la divisa honrosa de las mujeres y hombres que trabajan callada y eficientemente en las Corporaciones locales.

A los que se puede aplicar plenamente la frase de W. SHAKESPEARE: «Algunos hombres nacen grandes, otros alcanzan la grandeza y a un cierto número la grandeza les es impuesta.» Pues bien, estas mujeres y hombres que laboran en y para las Corporaciones locales —políticos y funcionarios— son grandes por su ilusión, son grandes por su entrega y son grandes por sus obras, por cuanto siempre y en todo momento están animados por un inmenso afán de servir y son inasequibles al desaliento por muy adversas que sean las circunstancias en las que se desenvuelven. Ellos, en fin, son ejemplo de entusiasmo y ellos son modelo de bien hacer, por lo que en la persona de los aquí presentes deseo rendirles mi tributo de auténtica admiración y mi testimonio de sincero respeto y reconocimiento.

