

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL MINISTERIO DE LA GOBERNACION

354.31(46)047:35.08

Por GUILLERMO FERNANDEZ JULBEZ

Sumario: 1. Introducción.—2. La reforma del funcionariado.—3. Reformas orgánicas. 4. Reformas funcionales.—5. Conclusión.

1. Introducción

EL «régimen administrativo», establecido con la Revolución francesa, y la idea predominante de juridicidad de la Administración, derivada de aquél, han pasado a segundo plano. En su lugar hoy se hacen valer los conceptos de productividad y eficacia, y el vehículo adoptado por la Administración pública para conformarse con arreglo a este nuevo modo de ser no ha sido otro que el de la progresiva tecnificación de todo el aparato administrativo. Bajo este signo se inician las reformas administrativas en Europa, y aún se llega más lejos: se pretende construir una nueva ciencia de la Administración sobre la base fundamental de la técnica.

Sin embargo, en seguida pudo constatar-se que la antigua tradición del derecho no podía ser desplazada del todo por esta nueva idea de la Administración. Tan cierto resultaba, que los estudios jurídicos habían obstaculizado los estudios administrativos, como que el pragmatismo exageraba en su visión empírica de la Administración. Por otra parte, en el propio campo de la técnica aparecen las primeras deserciones y se introducen consideraciones psicológicas y sociológicas en aquella ciencia nueva de la Administración que se afanaba en sublimizar las técnicas organizativas. En España los propios Organos de la Reforma Administrativa—las Secretarías Generales Técnicas—no pueden abrirse un camino de confianza con el solo argumento de la técnica; se cree que se han supervalorizado técnicas materiales de administrar, en detrimento de los últimos fines de la organización y que aquéllas, enfrascadas en esas cuestiones, no acertaban a ver la esencialidad de los auténticos problemas administrativos. Todo ello, en definitiva, ha originado una situación de desconcierto ante la reforma administrativa, de tal manera que o se pretende anudar su esencia y su éxito con la reforma política o se va al otro extremo, a identificar la reforma con la pequeña inquietud diaria de los funcionarios por ofrecer un rendimiento eficaz en su trabajo.

En cualquier caso, las técnicas de organización y el afán de productividad han arrojado un saldo constante: el factor humano; la teoría más orgánica, el plan mejor concebido de poco han de valer si falta el factor «hombre». La Administración, en suma, no puede revalorizarse sobre la base única de técnicas organizativas, de espaldas al elemento humano.

Bajo esta última perspectiva se inician y se llevan a cabo las reformas administrativas en el Ministerio de la Gobernación. No van a referirse estas páginas ni a aquella gran reforma administrativa—que ciertamente no puede tener virtualidad propia desconectada de la política—ni a la pequeña reforma diaria. De una y otra había suficientes exponentes para una dilatada exposición—la reforma del Régimen Local, de la Asistencia Social, la ordenación de la Sanidad Nacional, del Orden Público, del Correo y otras reformas llevadas a cabo por el Ministerio de la Gobernación en los últimos años—, pero el objeto de este tema es la reforma típicamente administrativa, es decir, la acción constante de la Administración encaminada a plasmar en su organización y funcionamiento aquellos principios de economía, celeridad y eficacia sentados por la Ley. En este sentido, no es aventurado afirmar que un Ministerio como el de la Goberna-

ción, tan cargado de historia y de tradición administrativa, se ha situado, en destacados aspectos, en la primera línea de esa auténtica reforma de la Administración.

2. La reforma del funcionariado

El Decreto legislativo de 10 de octubre de 1958, llamado de Gobernadores civiles, estableció, como presupuesto para el desempeño de cargos directivos en el Ministerio de la Gobernación, la obtención de un diploma especial de perfeccionamiento por parte de los funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil del Departamento. La creación de esta especialidad supuso la constitución en el Ministerio de la Gobernación de un cuadro superior de personal cuya específica función es la de desempeñar puestos de mando, cuadro que representa un importante paso hacia un nuevo esquema clasificatorio de los funcionarios públicos, y cuyo texto orgánico—el Decreto de 2 de marzo de 1961, que contenía la novedad de la designación de «funcionario directivo»—ha servido de punto de referencia para reformas similares llevadas a cabo por otros organismos. Recordemos al efecto que la ausencia de una escala superior directiva en nuestra Administración, a diferencia de lo que ocurre en otros países, unida al criterio jerárquico-lineal que ha prevalecido en la organización administrativa, ha hecho posible, en gran manera, de un lado, la actual proliferación de Cuerpos de Funcionarios y, de otro, arribar a una situación calificable de tecnocracia. La nueva escala de funcionarios directivos del Ministerio de la Gobernación viene a llenar, pues, un vacío importante, toda vez que en este Departamento no existían Cuerpos Especiales que cubrieran los puestos directivos de mando y responsabilidad, ni tampoco en el mismo el nivel político se profundiza en la organización administrativa, ya que entre las Direcciones Generales y las Secciones no figuran de ordinario niveles intermedios de dicho carácter.

Actualmente ya han cursado los correspondientes estudios de perfeccionamiento cinco promociones de funcionarios directivos del Ministerio de la Gobernación, totalizando un número de cien funcionarios, que desempeñan, entre otros, los cargos de Secretarios generales y Oficiales mayores de los Gobiernos Civiles y de Jefes de Sección del Departamento. Conviene destacar que junto a la principal obligación de estos funcionarios directivos, consistente en desempeñar efectivamente puestos de mando, figuran otros deberes, cuyo incumplimiento puede llegar a suponer igualmente la pérdida de tal categoría: así, la presentación y aprobación de Memorias

anuales, la rendición de informes periódicos sobre el personal, la calificación de este personal, etc.

La necesidad de esta especialización y, por tanto, de la constitución de un cuadro de funcionarios directivos en el Ministerio de la Gobernación venía impuesta, pues, por el carácter de la función desempeñada por los mismos y por el marco en que han de desenvolver su actividad. En efecto, el funcionario directivo de este Departamento ha de moverse en ese espacio de la organización en donde la dirección política y la administrativa se entremezclan y confunden; en su perfeccionamiento han de jugar, junto al estudio de las modernas técnicas administrativas, consideraciones de orden estrictamente vocacional ante la función pública; en alguna forma, el funcionario directivo de la Gobernación ha de ser capaz de mantener y crear en su torno el espíritu de servicio que debe constatarse ante los fines de la Administración.

La afluencia de funcionarios del Cuerpo Técnico de Administración Civil del Ministerio de la Gobernación a las pruebas de acceso a los cursos que se celebran en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios para la obtención del diploma, se ha producido desde el primer momento con ritmo creciente. La proporción entre el número de funcionarios solicitantes seleccionados para someterse a estas pruebas—dos ejercicios escritos y una entrevista con el Tribunal— y el de plazas del curso ha llegado a ser superior a cuatro por 1. Al término de los cursos, y como prueba final, los funcionarios deben presentar a la aprobación del Tribunal una Memoria o trabajo personal; varias Memorias de las elevadas por estos cursillistas han sido objeto de publicación por las Secretarías Generales Técnicas de la Presidencia del Gobierno y del Ministerio de la Gobernación.

Interesa subrayar que en orden a la reforma del funcionariado se han adoptado por el Ministerio de la Gobernación otras medidas de singular importancia. Por lo que respecta a las plantillas de los funcionarios de los servicios generales del Departamento, la Orden aprobatoria de las mismas establece una cuidada determinación de puestos de trabajo al par que una clasificación acorde con las necesidades del servicio. En las plantillas se clasifican formalmente los destinos en singulares y genéricos. Los primeros son puestos de trabajo—suelen coincidir con los de nivel superior—perfectamente descritos en las reglamentaciones correspondientes; los destinos genéricos hacen referencia a un tipo «standard» de actividad administrativa—de nivel fundamentalmente ejecutivo y auxiliar—, cuya determinación se efectúa en consideración al número de horas de acti-

vidad precisas en cada servicio. Las plantillas tratan de responder, pues, a las auténticas necesidades del servicio, habiéndose superado en su concepción lo que venía siendo usual en nuestra administración: asignar un número global de funcionarios para la atención, *in genere* de las exigencias del servicio en cualquier rama de la Administración pública.

Relacionado con aquel sistema de distribución del personal se halla el de las retribuciones de los funcionarios del Ministerio de la Gobernación. La consideración funcional del puesto desempeñado y la actividad realmente prestada son los módulos que con carácter absolutamente general se aplican para la distribución de los fondos de tasas entre el personal.

La asignación a cada Gobierno Civil de un cupo global de horas de actividad administrativa —técnica y auxiliar—, como condicionante de sus respectivas plantillas y del límite máximo de las percepciones con cargo a los fondos de Tasas, ha permitido establecer retribuciones que se corresponden tanto con la actividad prestada por los funcionarios como con las exigencias reales del servicio, y también ha hecho posible recuperar para la función pública, en dedicación exclusiva, a un importante número de funcionarios, abocando indirectamente el sistema a una mejor distribución del personal entre los distintos Gobiernos Civiles. La remuneración total del funcionario en jornada completa (7,5 horas) puede cifrarse, en términos generales, aproximadamente en el quintuplo de su sueldo base.

En los servicios del Ministerio cuyos funcionarios no son retribuidos por el régimen de tasas —Correos y Telégrafos, Administración local, Fuerzas de Vigilancia y Seguridad— se efectúan igualmente reformas actualizadoras de las retribuciones presupuestarias tendentes a lograr la mayor uniformidad y asimilación proporcional en las percepciones de todos los funcionarios del Departamento. La magnitud de este propósito y de esta obra queda bien de manifiesto si se considera que del Ministerio de la Gobernación dependen directa o indirectamente unos 180.000 funcionarios.

3. Reformas orgánicas

A) ORGANIZACIÓN CENTRAL

Como exponentes más inmediatos de la preocupación del Ministerio de la Gobernación por una adecuación de su organización central al cumplimiento de sus fines detendremos nuestra atención en la creación de diversos Organismos:

La Inspección de servicios del Departamento nació con la finalidad de conseguir en ellos la unidad, economía, celeridad y eficacia preconizada por la Ley de Procedimiento administrativo. Sus fines se concretan en estudiar la estructura de los servicios, asesorar e informar sobre su desenvolvimiento, así como sobre el personal directivo. Este servicio, de reciente implantación, habrá de velar por el control del desarrollo de los planes de acción del Departamento, a los que luego nos referiremos, especialmente en lo que respecta a la organización provincial.

Respondiendo a las directrices sentadas por la Ley de Procedimiento administrativo, en orden a la coordinación de los servicios y al desenvolvimiento de las relaciones humanas entre los miembros de la organización, se creó la Junta de Jefes del Departamento, que, con la Oficialía mayor, atiende al régimen interior del Ministerio. Esta Junta, a través de su Comisión Delegada, realiza una cualificada actividad de selección del personal que ha de tener acceso, tras las correspondientes pruebas, a los cursos de funcionarios directivos que se celebran en el Centro de Alcalá de Henares.

Finalmente, en esta breve panorámica destacaremos que la creación de la Secretaría General Técnica del Ministerio vino a incorporar al mismo la nueva técnica de asistencia y asesoramiento que se deriva del principio «Staff and Line» (jerárquico-funcional) de organización. La articulación de los distintos cometidos del funcionalismo en la organización, las distintas fases de la función administrativa quedan así perfectamente definidas, de tal suerte que se reúnen en la Secretaría General Técnica el esquema orgánico y el contenido funcional de una unidad tipo «staff» (programar, informar, coordinar, etc.), en tanto que se atribuye a la Inspección de Servicios el «control de resultados» como última fase del funcionalismo, y a la Junta de Jefes y Oficialía mayor los cometidos instrumentales del régimen interior (Auxiliary Services).

B) ORGANIZACIÓN PROVINCIAL

Si las reformas orgánicas a nivel central han producido un incremento general de la eficacia y rendimiento de los servicios, las llevadas a cabo en la organización provincial, y concretamente en los Gobiernos Civiles han supuesto una honda transformación del carácter y ritmo de toda la administración periférica del Estado.

El Decreto de Gobernadores civiles ha puesto el dedo sobre el problema de la administración periférica. No se trata de volver al patrón prefectoral, pero tampoco de configurar al Gobernador como

un mero agente político del Gobierno. El Gobernador debe ser, además, un administrador de carácter superior, y por ello orienta, impulsa, coordina y fiscaliza toda la actividad desarrollada por la Administración a nivel provincial.

Para el adecuado cumplimiento de estas misiones la organización del Gobierno Civil había de concebirse como plataforma que posibilitara su ejercicio, y las funciones coordinadoras habrían de facilitarse en el seno de un organismo idóneo—la Comisión de Servicios Técnicos—que también se estructuraría con arreglo a esta perspectiva.

De esta forma, los Gobiernos Civiles se organizan bajo el principio de uniformidad proporcional. Con carácter general y sin perjuicio de especialidades locales, la reciente reglamentación de los Gobiernos Civiles prevé la existencia de dos Secciones en todos ellos, la de «Gobierno y Régimen Interior» y la de «Coordinación y Relaciones Públicas». La primera ha de tener por cometido el cumplimiento de las misiones tradicionales de la competencia del Ministerio de la Gobernación, en tanto que la segunda se halla fundamentalmente concebida para asumir aquellas funciones de impulso y orientación de toda la actividad desarrollada por la Administración pública a nivel provincial. En el orden de la programación interna del Gobierno Civil se prevé la existencia de Gabinetes Técnicos, compuestos por funcionarios cualificados del Ministerio de la Gobernación destinados en las provincias, con la misión de asesorar al Gobernador en cuanto se refiera a la programación de la actividad del Gobierno Civil y en otras materias, introduciéndose así en la organización administrativa periférica la modalidad de trabajo en equipo.

En el aspecto de la planificación del desarrollo económico-social de las provincias se crean en los Gobiernos Civiles Negociados de Planificación y Programación, cuya más importante tarea es actualmente la de confeccionar y actualizar los Estados de Necesidades de las Provincias, documentos básicos para la coordinación de los diversos planes subvencionados por el Estado, de obras y servicios de interés local.

La información sistemática, tanto en su aspecto ascendente como descendente, se realiza cumplidamente a través de las Memorias anuales de gestión presentadas por los Gobernadores civiles, con arreglo a un cuestionario uniforme y elástico, y de los partes que trimestralmente rinden los mismos sobre los aspectos político, económico-social y administrativo del territorio provincial. El Departamento, a través de varios Boletines Informativos, mantiene la conveniente co-

rriente informativa entre las distintas provincias, divulgando las experiencias ensayadas con éxito en aquellos aspectos, tanto en España como en el extranjero.

Como consecuencia del Decreto de Gobernadores civiles, la Comisión de Servicios Técnicos vió enriquecidas sus funciones con otras nuevas, que la convierten en nexo e instrumento de coordinación de toda actividad desarrollada por el Estado a nivel provincial. Se da un paso importante en tal empresa al disolverse numerosas Juntas de carácter estatal existentes en las provincias y encomendarse sus funciones a la Comisión de Servicios Técnicos. La integración de estas Juntas en la Comisión de Servicios Técnicos determinó la constitución en el seno de ésta de diversas Comisiones Delegadas de flexible composición, cuyo número y designación son paralelos a los de las Comisiones Delegadas del Gobierno.

La acción de reforma ha llegado también a otros servicios provinciales del Ministerio de la Gobernación, así las Juntas Provinciales de Beneficencia, recientemente reestructuradas con vistas a hacer frente a las exigencias del incremento de los servicios de ayuda social (pensiones a ancianos y enfermos con cargo al Fondo Nacional de Ayuda Social, etc.).

4. Reformas funcionales

Observemos brevemente las reformas llevadas a cabo en orden a la redistribución de competencias propugnada por las Leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento administrativo. Por lo que respecta a la desconcentración de funciones, se ha operado en el Ministerio a nivel central y se hallan muy avanzados los estudios para llevar a cabo una transferencia de competencias en los Gobernadores civiles. La desconcentración efectuada a nivel central se caracteriza por responder a las más rigurosas exigencias de la doctrina administrativa: se admite expresamente la posibilidad de que los órganos inferiores agoten la vía administrativa cuando resuelvan en materia desconcentrada, se hace una aplicación correcta del principio de avocación por el superior de las funciones transferidas y se reconoce también de modo explícito la posibilidad de una ulterior delegación del ejercicio de las funciones desconcentradas por parte del órgano que las recibe.

En la desconcentración periférica se persiguen dos finalidades: una transferencia de funciones de los Servicios Centrales a los Gobernadores civiles y una auténtica desconcentración, en los primeros,

de la facultad de resolver los recursos de alzada que se interpongan contra aquellos órganos provinciales en las materias transferidas.

Del principio de delegación se ha hecho una extensa aplicación, tanto a nivel central como en el Reglamento de Gobiernos Civiles, que posibilita la de aquellas funciones del Gobernador que no entrañan ejercicio de la autoridad esencial del cargo, en los Secretaríos Generales y Jefes de Sección de los Gobiernos Civiles.

En cuanto al funcionamiento de la organización, es de destacar especialmente que la actividad total del Departamento está siendo objeto de un ensayo de planificación, desarrollándose los planes por las Direcciones Generales en los correspondientes programas de acción. Los programas comprenden las distintas operaciones a superar para conseguir los objetivos propuestos. El control del desarrollo de estos programas se llevará a cabo por los Jefes de las respectivas unidades auxiliados por la Inspección de Servicios.

Finalmente, el reciente Reglamento de las Oficinas de Información y de Iniciativas y Reclamaciones del Ministerio de la Gobernación ha abierto un interesante cauce para la presentación de sugerencias e iniciativas por los funcionarios del Ministerio, señalándose en el mismo importantes incentivos de carácter honorífico y económico para premiar no sólo las más acertadas de aquéllas, sino también las conductas de quienes revelan una preocupación constante por el mejoramiento de los servicios.

5. Conclusión

Estas han sido, a grandes rasgos, las líneas seguidas por el Ministerio de la Gobernación en las diversas reformas administrativas llevadas a cabo en el mismo. Como proceso abierto e ininterrumpido, la reforma ha de procurar la mejora sucesiva de los servicios del Departamento con el propósito de conseguir en cada momento el óptimo de la organización; en estos días se ha llevado a cabo la reestructuración de la Dirección General de Sanidad y un ambicioso plan de mejoras ha sido incorporado a los programas de acción de las distintas Dependencias del Ministerio, correspondientes al presente año.