

RACIONALIZACION  
ADMINISTRATIVA  
EN EL  
ESTADO DE BAVIERA  
35.047(43)

De la urgencia y las dificultades de la reforma administrativa en general y especialmente en el Estado de Baviera se ocupa Gotthard-Brunner, Jefe del Departamento de Personal del Ministerio del Interior bávaro, en un artículo aparecido en el periódico *Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung* de 21 de marzo de 1959, bajo el título de «Rationalisierung der Verwaltung».

AUMENTO DEL PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Tanto los funcionarios como los contribuyentes están interesados en que no siga aumentando el personal de la Administración pública. Para conseguir esto hay que examinar de manera desapasionada y realista los distintos medios que existen para impedir el progresivo incremento del número de funcionarios públicos. La razón práctica de este interés es indudable. En Baviera, por ejemplo, los gastos de personal representan el 40 por 100 del presupuesto del Estado. Y si bien la mitad de esta cantidad, dedicada a gastos culturales y sociales, es intocable, la otra mitad puede reducirse, con lo cual se ahorraría una suma considerable de dinero. Suma que podría invertirse en la construcción de nuevas escuelas o en la ampliación de hospitales, en vez de enterrarla en la maquinaria administrativa del Estado. Sea como fuere, tenemos que enfrentarnos con el problema de lo que en las circunstancias presentes podemos hacer para frenar la tendencia actual al desarrollo burocrático. La solución de este problema viene dada, en gran parte, por el complejo de medidas del que, con el nombre tópico de «simplificación administrativa», se habla en todo el mundo.

Las posibilidades de éxito dependen en gran parte de la utilización del método más apropiado. A continuación exponemos alguna de las medidas, más o menos radicales, cuya aplicación remediaría en parte la situación actual.

SIMPLIFICACIÓN DE LAS TÉCNICAS ADMINISTRATIVAS

En primer lugar, es conveniente proceder a la simplificación de las técnicas administrativas, ya que con ello no se perjudica a nadie ni hay que disminuir los puestos.

En este terreno, Baviera dió un paso muy importante al revisar su Derecho positivo con el fin de mejorar las relaciones entre la Administración y los

administrados. Sin embargo, es difícil concretar los resultados palpables de esta acción. Al ciudadano que paga impuestos le interesa menos que las oficinas administrativas faciliten su trabajo que el hecho de que trabajen con menores gastos. Desde el punto de vista del presupuesto, los éxitos de la simplificación administrativa sólo son relevantes cuando ocasionan una disminución en el personal, y por tanto en los gastos públicos.

#### RACIONALIZACIÓN DE LA EMPRESA

Más eficacia tiene lo que se llama «racionalización de la empresa». A veces resulta sorprendente el que con elementos sencillísimos se pueda progresar muchísimo en este terreno, siempre que la burocracia logre superar en cada caso la ley física de la inercia. Es preciso que en cada departamento exista un motor capaz de imponer aquellas innovaciones que tiendan a disminuir los gastos materiales y de personal. Las posibilidades son múltiples: simplificación de los procedimientos de trabajo, estructuración funcional de los archivos, organización adecuada de las oficinas, etc. Veamos un pequeño ejemplo: Una página escrita a máquina por una secretaria cuesta por término medio 1,35 marcos. Por el contrario, la copia de una hoja de máquina realizada con un aparato de fotocopias produce un gasto de 0,35 marcos. En una oficina en la que sea necesario hacer un número suficiente de reproducciones, el aparato de fotocopias puede muchas veces sustituir a una secretaria, con la ventaja de que el precio de estos aparatos es de 2.000 marcos, mientras que una secretaria cuesta al estado aproximadamente 6.600 marcos al año.

#### SUPRESIÓN DE TAREAS ADMINISTRATIVAS

Otra posibilidad de mejorar la Administración estriba en la supresión de algunas tareas administrativas. Aunque hace años que se está hablando de ello, es difícil que se consiga algo en este sentido, porque dada nuestra clara tendencia hacia el Estado social y de previsión, es casi imposible que el Gobierno pueda deshacerse de tareas que realiza en la actualidad. Lo que sí parece imprescindible, por el momento, es evitar que a las ya existentes se unan otras nuevas funciones. Convendría, pues, que los Parlamentos, cuando deban aprobar proyectos de Ley que se refieran a la ejecución de tareas estatales, examinaran más detenidamente lo relativo a los gastos de financiación de las mismas.

Por otra parte, se observa que el crecimiento del aparato administrativo tiene lugar principalmente en las administraciones especializadas. Así, por ejemplo, en el Departamento de Alimentación y Agricultura de Baviera el número de empleados, que en el año 1948 —en tiempos de racionamiento— había alcanzado una cifra máxima de 5.800, en el año 1958 todavía era de 2.200. El número de funcionarios ha aumentado en los últimos diez años en un 65 por 100, con lo cual alcanza casi dos veces y media la cifra de 1928. Esto demuestra

que la Administración de Alimentación y Agricultura tiene que haberse atribuido muchas tareas administrativas adicionales.

#### REFORMA ADMINISTRATIVA TERRITORIAL

Entre las medidas que conducen a una simplificación de la organización administrativa, una de las más candentes es sin duda alguna la reforma administrativa territorial. Sin embargo, las entidades locales se oponen a esta reorganización. Incluso, por la conservación de las oficinas más pequeñas se lucha con enorme tesón. He aquí un ejemplo: la división de los puestos de la policía rural de Baviera se basa esencialmente en la estructura del Cuerpo Real de Gendarme de Baviera, desaparecido hace muchos años. Por muy racional que fuese en aquel tiempo la instalación por todo el país de una densa red de puestos pequeños y mínimos de policía, hoy día las circunstancias han cambiado tan fundamentalmente que esta distribución es absurda, ya que la policía tiene unas tareas completamente distintas. Por tanto en el presente se tiende a establecer «puestos de área extensa», que al tener mayor radio de acción, son más rentables desde el punto de vista técnico y de personal. Y sin embargo este nuevo sistema choca con la resistencia de todos los municipios que se oponen a la supresión de su puesto de policía.

#### SIMPLIFICACIÓN INSTITUCIONAL

En cuanto a la simplificación institucional del aparato burocrático, el Estado se encuentra con la oposición de la propia burocracia. El núcleo esencial de la resistencia lo constituye el «espíritu de departamento». Cada organismo procura conservar y en lo posible aumentar sus competencias actuales, haciéndose cargo de las atribuciones de otros departamentos, lo cual, aun cuando se afirme que se trata de una medida de simplificación administrativa, representa normalmente todo lo contrario. El principio de la unidad de la administración en el grado intermedio, sólo es una declaración nominal. Cada departamento quiere tener su personal y su organización, lo que da lugar a una gran complicación, y a un aumento injustificado de los gastos públicos.

#### PRESUPUESTO DE PERSONAL

¿Qué papel desempeña el Parlamento en la confección del Presupuesto de personal? En las deliberaciones previas sobre el presupuesto, que es cuando se toman las decisiones más importantes, las negociaciones sobre las nuevas plazas tienen lugar entre el Ministerio de Hacienda y los demás Ministerios. El Gobierno no puede ocuparse de todos los detalles del presupuesto de personal que contiene miles de conceptos. Decide tan sólo los llamados puntos de diferencia que restan después de las negociaciones entre los distintos departamentos. Una vez que el presupuesto se manda al Parlamento, ya no sufre grandes modificaciones. La razón de ello es la dificultad que supone para los

diputados la penetración en el complicado mecanismo interior del presupuesto de personal.

#### POLÍTICA DE PERSONAL

Tiene gran importancia que el poder ejecutivo sepa aplicar y aprovechar el Presupuesto de personal, aprobado por el Parlamento. Para ello es decisivo el manejo de la política de personal. De ella dependen en gran medida el valor y la eficacia de una Administración. Una mala política de personal puede resultar enormemente costosa para el Estado. El nombramiento de personal no apto puede, en ciertas circunstancias, pesar durante treinta años sobre el presupuesto, ya que el Estado nunca se verá libre de los funcionarios ineficaces, que, por su temor a la libre competencia, no buscan trabajo fuera de la Administración.

Por otra parte, las medidas de la política de personal no sólo afectan a la Administración, sino que, desde el punto de vista de la rentabilidad, también interesan a toda la comunidad, dado que los funcionarios cualitativamente mejores son los que menos cuestan al contribuyente. Esto justifica que la prensa se ocupe de la política de personal que siguen las administraciones y señale los errores que se cometan.

#### ESTATUTOS DE FUNCIONARIOS

Los Estatutos de Funcionarios alemanes basan la selección del personal en el llamado principio del rendimiento. La elección de candidatos debe hacerse según su aptitud, capacidad y rendimiento en la tarea que deban realizar. Ahora bien, de nada sirve que las normas legales sean adecuadas, si no se les presta la debida atención y, sobre todo, si únicamente se aplican a aquellos que no cuentan con el apoyo de influyentes patrocinadores. El llamado «patrocinio de cargos» es un fenómeno nada nuevo. Existió en todos los tiempos y bajo todos los regímenes y nunca podrá eliminarse del todo. Pero es preciso restringirlo.

Hoy en día hay muchas posibilidades de aplicar eficazmente el principio del rendimiento en el nombramiento y ascenso del personal administrativo. Únicamente hace falta que todos estén dispuestos a anteponer los intereses públicos a los suyos particulares. También es imprescindible una cierta firmeza de la burocracia ministerial, así como una total autonomía de los jefes de personal, que deben procurar conservar su independencia y no estar ligados, por agradecimiento u otros motivos, a grupo alguno.

#### CONCLUSIÓN

A pesar de las dificultades que existen, es indudable que, mediante la aplicación racional de las medidas que hemos examinado, puede realizarse la necesaria reforma de la Administración Pública, que llevará consigo una reducción del número de funcionarios y una disminución de los gastos estatales.

**FINES Y MEDIOS  
DE LA  
REFORMA ADMINISTRATIVA  
FRANCESA**  
35.047(44)

La prensa francesa viene ocupándose extensamente de los problemas administrativos que, en la actualidad, tiene planteados el Estado francés. *Combat*, en dos artículos aparecidos en los días 6 y 10 de abril, resumía las líneas generales de los trabajos que, sobre los fines y medios de la reforma administrativa francesa, viene realizando M. Cordeviola, por encargo de la Federación Nacional de Funcionarios.

El artículo 76 de la Ley de Finanzas para 1959 preveía la creación de una institución de carácter permanente encargada de proponer las medidas racionales y prácticas necesarias para la reforma de la Administración Pública. Efectivamente, en cumplimiento de lo dispuesto en ese artículo, se han constituido grupos de trabajo, que estudian los problemas que tiene planteada la Administración francesa. Sin embargo, los resultados que se han conseguido hasta el momento, por ser excesivamente tecnográficos, no responden a los objetivos señalados en la Ley de Finanzas. Las Comisiones parecen preocupadas únicamente por la cuestión de los ahorros presupuestarios, que con ser importante no puede confundirse con la reforma administrativa que se quiere realizar.

La reforma administrativa debe tener como único fin el de conseguir que la Administración, instrumento de la política, se adapte, en todos los planos, a las necesidades del Estado moderno. Por ello no existe ninguna «reforma administrativa» en abstracto. Es preciso que la reforma sea algo cambiante. La Administración debe estar en un devenir permanente, pues lo mismo que el Estado no es algo inmutable, sino una realidad viviente que se transforma, las Administraciones están llamadas a nacer, desaparecer y evolucionar.

**OBJETIVOS PRINCIPALES**

Hecho este planteamiento previo, puede afirmarse que, pese a lo antedicho, es útil y recomendable buscar algunos principios directivos que satisfagan esos dos aspectos, permanente y evolutivo, que debe reunir una administración eficaz.

Para que una reforma administrativa sea acertada, parece esencial que cumpla los siguientes fines:

1. *Un fin político.*

Es fundamental que el Gobierno de la República pueda disponer de un instrumento capaz de traducir rápida, segura y económicamente sus decisiones, llevando a la práctica los principios y las orientaciones generales.

## 2. *Un fin económico.*

Una administración renovada debe, sin duda alguna, funcionar con el menor gasto posible. Dado el papel que el Estado representa en la vida económica del país, la Administración ha de realizar un papel motor y no ser un freno para la actividad privada. En un momento en que Francia, que acaba de entrar en el Mercado Común, está haciendo un esfuerzo, en todos los sectores, para reducir el precio de sus productos y de sus servicios competitivos, es esencial que la Administración cumpla el programa de reducción de gastos que se ha propuesto, no sólo para dar ejemplo, sino además para contribuir de modo importante a este esfuerzo que está realizando toda la nación francesa.

## 3. *Un fin social y humano.*

Es, desgraciadamente, el que se toma menos en cuenta, cuando es capital. La reforma administrativa, para ser completamente válida, tiene que conseguir esencialmente, aparte de una mayor productividad, la elevación continua y real del nivel de vida de todos los ciudadanos.

### NECESIDAD DE UNA ALTA COMISARÍA

Parece indudable que no se logrará un resultado eficaz si no se han agrupado previamente en un organismo único los hombres que tengan la necesaria competencia y voluntad para realizar dicha reforma.

Esta agrupación tomaría la forma de una Alta Comisaría, a cuya cabeza, nombrado por el Primer Ministro, estaría el Alto Comisario, ayudada por:

1.º Un *brain-trust*, que tendría la tarea de determinar los principios básicos de la reforma: misiones exactas del Estado, medios que permitan asegurar lo mejor posible el cumplimiento de esas misiones, etc.

2.º Un organismo especializado, compuesto de técnicos reclutados en gran parte en el sector privado, cuyo esfuerzo se dirigiría especialmente a modernizar los métodos de trabajo, a racionalizar los circuitos administrativos, acortándolos y hasta suprimiéndolos, etc. Este organismo constituiría el centro interministerial de «Organización y Métodos».

### EL COMITÉ NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Por otra parte, y con el fin de asociar directamente la opinión pública a los trabajos realizados, sería conveniente crear un Comité Nacional de la Reforma Administrativa, que reuniría diariamente, en sesiones de trabajo, al Alto Comisario y su *brain-trust* con representantes del Parlamento, de la Administración, del sector privado y de los Sindicatos de funcionarios.

#### TAREAS DE LA ALTA COMISARÍA

De este modo, una vez asegurados los contactos indispensables con los diversos sectores de la vida nacional, la Alta Comisaría se encargaría de ocho tareas principales:

- 1.º Estudio general de las estructuras administrativas.
- 2.º Estudio de todos los problemas que dependen de la técnica de «Organización y Métodos».
- 3.º Estudio de los problemas generales de personal.
- 4.º Aceleración de los trabajos de codificación legislativa y reglamentaria.
- 5.º Estudio científico y práctico de los problemas psico-sociológicos planteados por los esquemas de trabajo.
- 6.º Recepción de las quejas, observaciones y advertencias de la prensa y del público.
- 7.º Estudio preliminar de los problemas señalados por el Gobierno: por ejemplo, lo relativo a las compras del Estado, en las que sería posible realizar importantes ahorros.
- 8.º Cooperar técnicamente con los Estados miembros de la Comunidad.

Esta enumeración, que no es exhaustiva, basta para demostrar que la creación de una Alta Comisaría está plenamente justificada por la amplitud y diversidad de las tareas a realizar.

#### COSTE DE LA ALTA COMISARÍA

Si se tiene en cuenta que la mayoría de los miembros de la Alta Comisaría serían funcionarios que están ya remunerados por el Estado, los gastos de funcionamiento de este organismo serían muy pequeños. Alcanzarían, por ejemplo, en el primer año, en el que se haría una instalación progresiva, unos 150 millones de francos. Dado que sus trabajos permitirían realizar ahorros apreciables, puede afirmarse que la débil inversión exigida al principio aparecería pronto como rentable, y que, en un breve plazo, la Alta Comisaría no sólo se autofinanciaría, sino que incluso reportaría beneficios al Estado.