

LA ADMINISTRACION PUBLICA A TRAVES DE LA PRENSA

MAS SOBRE FUNCIONARIOS

«Se ha dicho, y al parecer va mezclado en ello el famoso informe del Banco Mundial, que en España sobran cien mil funcionarios. Así, ni más ni menos.

Cuando vemos cómo en casi todos los países el «funcionarismo» va a más y somos nosotros de lo más discretito en ese aspecto, se nos insta a reducir, si es posible y con todas las consecuencias que esto lleva consigo, cien mil funcionarios.

Y esto ocurre cuando, desde hace unos años, están en marcha varios Ministerios nuevecitos, con su mo-

derno y flamante personal y cuando en varias esferas se clama por la creación de otros nuevos, como, por ejemplo, el de Sanidad y Previsión Social, que, dados los avances en este sentido, está siendo de una necesidad casi apremiante.

Pero aún hay otro contrasentido más fuerte, y es que la medida restrictiva se señala cuando todos sabemos que en las oficinas públicas de la mayor parte de los Ministerios se multiplican los expedientes y los documentos hasta constituir verdaderas montañas. Además ha terminado ya la leyenda del funcionario que no iba a la oficina o que si iba

lo hacía para leer el periódico. Ahora, en la oficinas de muchos departamentos ministeriales, se trabaja la jornada intensiva de ocho de la mañana a tres de la tarde, sin que los funcionarios levanten cabeza, ni hagan tertulias, ni lean los periódicos, y en muchas de estas oficinas aún se trabaja por la tarde horas extraordinarias.

Porque ¿cree nadie que con lo que ha aumentado la construcción de edificios y se han multiplicado las industrias y el comercio son suficientes los actuales funcionarios de Hacienda?, pondremos por ejemplo. ¿O es que cabe en cabeza humana que el actual presupuesto de la nación podría cubrirse y aun superarse si no fuera por el esfuerzo excepcional de los funcionarios de Hacienda? Sin embargo, el aumento de esos funcionarios no ha sido excesivo en estos últimos años.

Pues ¿y en Educación Nacional? ¿Cuántos muchachos estudiaban antes y cuántos ahora? Así ocurre que las menguadas oficinas de los centros de enseñanza son de una formidable y casi permanente constancia en el trabajo: mañana, tarde y, a veces, noche.

¿Y qué diremos de los funcionarios de Gobernación? ¿Son ahora los mismos servicios que hace un par de lustros?

Así iríamos analizando Ministerio por Ministerio y llegaríamos a la conclusión de que, aun cuando se hagan las reorganizaciones que se puedan concebir en el papel, en la mayoría de ellos se está trabajando a todo ritmo y no sólo no se pueden suprimir, sino que sería necesario aumentar los funcionarios.

Porque nadie creará que con las nuevas leyes económicas se simpli-

fican las cosas, sino que, por el contrario, es posible que el «papeleo», que ya es un poco de epidemia, tome mayores proporciones.

Quedemos, sin embargo, a la expectativa para ver cómo puede prescindir de funcionarios un Estado que, gracias a Dios, toma cada vez mayores vuelos en todos los aspectos.

Es natural que los veteranos funcionarios que entraron al servicio del Estado tras rigurosas oposiciones y que ven tan tremendamente incrementado su trabajo piensen seriamente en esperar a que las nuevas leyes dejen resquicios para que, reconocidos estos largos servicios y señaladas unas jubilaciones decorosas y a tono con el nivel de vida, puedan retirarse y dejar abundantes huecos en la Administración pública para que se cubran con savia nueva y se puedan desarrollar orientaciones nuevas y procedimientos ultrarrápidos que ahora no se conciben entre tantas montañas de expedientes, de documentos e instancias, de recursos y de estadísticas.

Y en esto hará muy bien el Estado, facilitando el bien ganado descanso a unos y abriendo nuevos horizontes a una juventud estudiosa que precisa trabajar con ahinco y colocarse en la vida.

Un paso importante se ha dado con la Ley de Bases de Funcionarios del Estado, publicada el día 23 de julio pasado, en la que, con el deseo de mejorar la calidad de la función pública en todos sus niveles, se crea un Cuerpo Administrativo que liberará al técnico de las funciones ejecutivas y secundarias que hoy desempeña, y se crea también el diploma de directivo, que ha de ser un gran aliciente para atraer al ser-

vicio de la Administración a la juventud estudiosa más calificada.

No será fácil aplicar un sueldo base único a todos los funcionarios sin que a cada Cuerpo y categoría se aplique un coeficiente justo y ponderado, porque hasta ahora no todos los Ministerios han sido iguales, ni todos los funcionarios han ingresado al servicio de la Administración por los mismos procedimientos, ni la misma función tiene nada de similar. La función de cada Ministerio, la forma de ingreso en cada caso, los títulos académicos, la antigüedad, etc., han de pesar, sin duda, en futuras reglamentaciones.

Importante es que el nuevo Estatuto reconozca, siempre que el servicio lo consienta, la inamovilidad en la residencia tan respetada en los últimos años y que constituyó una lógica y vieja aspiración de los servidores del Estado.

Excelente también el sistema de recompensas y de asistencia social, así como el fomento de construcción de viviendas, residencias de verano, instalaciones deportivas, instituciones educativas, sociales, cooperativas y recreativas y cuanto contribuya al mejoramiento de su nivel de vida, condiciones de trabajo y formación profesional y social.

Estamos, pues, ante una profunda evolución del «funcionarismo» estatal. Es lógico que así ocurra en un Estado moderno, y los primeros pasos con el Estatuto de referencia son alentadores.

Rendimos, no obstante, tributo de admiración a los veteranos servidores de la Administración pública que conocieron un Estado lánguido y que supieron, con el Movimiento Nacional, esforzarse y excederse en

el servicio, con sueldos escasos y modestas gratificaciones.

Es de esperar que las nuevas orientaciones traigan también, con un Estado moderno en marcha progresiva, la redención para hoy y para mañana de estos españoles tan beneméritos de la patria» (1).

MÁS AGILIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

«Nuestras Cortes han abordado en la Ley de Bases de 20 de julio pasado la modernización del régimen de los funcionarios civiles del Estado, base de la eficacia administrativa. Conviene no perder de vista, sin embargo, que, como el coro en la tragedia griega, el verdadero protagonista de toda reforma administrativa son los ciudadanos, los administrados. La voz de estos administrados anónimos, tantas veces iniciada, es la que queremos traer a nuestras páginas.

El español sabe muy bien de las molestias, entorpecimientos, trámites inagotables que el funcionario a veces le impone. Nuestra literatura de todos los tiempos ha dado buena cuenta de este descontento: «En los empleos públicos—dice un personaje de Galdós—tiene usted la explicación de la inercia nacional, de esta paralización que se traduce luego en ignorancia, en envidia, en pobreza.»

Ha contado y cuenta nuestra Administración con especialistas competentes. No ha existido nunca, en

(1) RAMÓN CELMA BERNAL, en *El Ideal Gallego*, de La Coruña, de 19 de octubre de 1963, y en el *Correo de Andalucía* de 22 de octubre de 1963, entre otros.

cambio, un verdadero cuerpo de administradores generales, descubierto hace ya tiempo en otros países, tanto en la empresa privada como en la esfera pública. Sin embargo, estos administradores son imprescindibles para impulsar y dirigir la complicada maquinaria administrativa. Estamos demasiado acostumbrados en nuestro país a ver funcionarios de formación y título superiores desempeñando tareas de pura ejecución. Tanto como a otros de escasa o nula preparación al frente de puestos de trabajo que exigen una formación del grado que sólo nuestras Universidades pueden facilitar. Las consecuencias de esta inadecuación no pueden pasar inadvertidas en una sociedad de recursos escasos que dilapida, no obstante, la gran inversión que un titulado supone. El problema requería una profunda reforma estructural como la que finalmente ha emprendido la citada Ley de Bases. La creación de un Cuerpo técnico al que se encomiendan las altas tareas de gestión y dirección es una de las innovaciones más importantes de la reforma. Se crea, además, un Cuerpo administrativo, según la escala de la nueva estructura, que liberará al Cuerpo técnico—son palabras del texto legal—de las funciones secundarias.

Nuestro tiempo se caracteriza por ser la era de la especialización. Pero en una época en que «el poder está tan desarrollado y el conocimiento tan disperso» se hace cada vez más indispensable la especialización en lo general. Se necesitan hombres que al nivel de conocimientos que esta tarea requiere sepan armonizar las diferentes ramas técnicas, enmarcándolas en los fines institu-

cionales de la Administración. Sin ellos se caería en un despilfarro de recursos intelectuales que ni beneficiaría al Estado ni sería tolerado por una sociedad dinámica como la actual.

Nos hallamos en unos momentos de honda transformación, y la Administración pública modifica sus cuadros para adaptarse a las nuevas exigencias» (2).

MÁS ALLÁ DEL «CANTONALISMO ADMINISTRATIVO»

«Al crear unos Cuerpos generales comunes a toda la Administración central, la Ley de Bases quiere acabar con el actual «cantonalismo» administrativo. Y al confirmar como escalafón superior de ellos un Cuerpo técnico selecto, de formación superior y espíritu empresarial, se trata de poner remedio a la falta de preparación de muchos funcionarios que desempeñan tareas de responsabilidad.

No puede esperarse, sin embargo, que los nuevos Cuerpos vayan a surgir milagrosamente de la nada, y para formarlos, en un principio habrá que reclasificar a los funcionarios existentes. En este punto, como en cualquier reforma en materia de personal, existe el peligro de dejarse llevar por un respeto reverencial a intereses creados, cuyo mantenimiento haría inoperante la reforma que se emprende.

Toda reforma implica por definición un cambio en la situación anterior, y siempre hay que prever que

(2) *Arriba* de 10 de noviembre. *Sevilla* de 14 de noviembre y *Arriba España*, de Pamplona, de 15 de noviembre de 1963, entre otros.

queden contrariados quienes fundaban sus privilegios o sus expectativas en la perseverancia de los vicios y lagunas del sistema anterior. Tratar de que la reforma no afecte a esas situaciones supondría diferir *ad calendas graecas* sus efectos benéficos; es decir, equivaldría a no hacer reforma alguna.

Una Administración eficiente es condición indispensable para el éxito del Plan de Desarrollo en el que están fijos los ojos de los españoles, y no puede subordinarse a criterios benéficos o de mal entendida benevolencia. Los pretendidos «derechos adquiridos» a un nombre o a una categoría no pueden hacer olvidar el derecho fundamental de treinta millones de españoles a una Administración eficaz. En este sentido, la Ley ha obrado cuerdamente al señalar requisitos inflexibles para el ingreso en el nuevo Cuerpo técnico desde el principio.

Esta rigidez en las soluciones institucionales no se opone a la consideración de aquellos casos aislados que legítimamente la tengan adquirida.

Estamos seguros de que a la hora de establecer el régimen transitorio, el legislador no olvidará la debida consideración y respeto para las situaciones actuales, en la medida en que este respeto sea compatible con la apremiante renovación y puesta al día de la Administración pública. Lo que no cabe imaginar es que la reforma que las Cortes han querido implantar pueda quedar reducida por el régimen transitorio a un mero cambio de denominación de los Cuerpos de funcionarios. Porque ni el hábito hace al monje ni las pala-

bras poseen el poder taumatúrgico de transformar la realidad» (3).

LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESPAÑOLA (4)

«El funcionario público español ha sido protagonista de un largo anecdótico en el que, generalmente, sale zarandeado con dureza. La ironía, la crítica, el ataque y la protesta han pasado por el teatro, la novela, el periódico y todos los órganos y medios de comunicación pública con el funcionario como blanco. Y, quizá, desde Larra hasta nuestros días, el problema fué asido en la mayoría de los casos por los pelos o por las ramas, partiendo casi siempre de ese suceso, aislado y personal, en que un ciudadano se dirige a la ventanilla de un organismo oficial con una instancia en la mano.

Pero, como ocurre siempre, el problema es más hondo que todo eso. Siguiendo la corriente de otros países, la Administración española creó organismos y equipos de autoauscultación y estudio para buscar las causas del mal y encontrar el oportuno remedio. Hoy en España se conoce perfectamente el diagnóstico, y, en los sectores más rigurosos con la verdad, suena ya a tópico la anécdota de «vuelva usted mañana». Las dificultades en las ventanillas no están en el funcionario que plantea una «pega», sino en el sistema de la propia ventanilla y la propia razón de ser de aquel funcionario concreto.

Y esto plantea, nada menos, la

(3) *Arriba*, 13 de noviembre de 1963.

(4) *Gaceta Ilustrada*, 16 de noviembre de 1963.

reforma de toda la Administración. Lo que viene a decir que ciertas reglamentaciones y hasta ciertas leyes administrativas posiblemente, incluidos los principios básicos que las inspiraron, no nos valen en la hora actual.

El segundo paso de esta tarea fué abordado en la Ley de Bases de 20 de julio pasado, que formula la modernización del régimen de funcionarios del Estado. La propia Administración había dado ya el primer paso al admitir los fallos observados. El camino está, pues, abierto y en movimiento. La Administración pública habrá de sumarse a la agilidad y fluidez de los tiempos que así lo exigen y cuyo ejemplo más vivo y expresivo podríamos hallarlo en el Plan de Desarrollo, que ejercerá, sin duda, una beneficiosa influencia, aunque sea por inducción colateral o paralela, en la reforma ya en marcha del régimen de los funcionarios del Estado.»

DESARROLLO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

«En los umbrales de la etapa ejecutiva del Plan de Desarrollo Económico se hace necesario tomar conciencia nuevamente respecto a las implicaciones entre desarrollo y Administración pública.

Es obvio que una administración anquilosada por métodos y sistemas caducos o inoperantes no sólo constituiría el más grave obstáculo a las premisas de la planificación, sino que incluso resultaría incompatible con las metas de crecimiento económico trazadas en torno a supuestos de racionalización y productividad empresarial.

Así lo primero que ha de tenerse en cuenta, desde un punto de vista económico, es el carácter de empresa que reviste la Administración pública, con la única y notoria diferencia por otra parte, de una mayor responsabilidad ante la sociedad.

Considerada de esta manera, no cabe duda que la Administración pública tiene el deber ineludible de actuar, cuando menos, al mismo nivel de eficiencia, economía y productividad que se pide a la empresa privada. Como ha dicho López Rodó en la III Semana de Estudios sobre la Reforma Administrativa también la Administración pública debe reducir sus costos y aumentar su eficacia, ya que «si se pide a todos los sectores productivos una mayor disciplina económica, esa disciplina económica debe imponérsela ante todo a sí misma la propia Administración.»

Con otras palabras: si la gran tarea del Plan de Desarrollo consiste en remodelar y reestructurar los sectores productivos, la Administración debe tomar la delantera, dando ejemplo a través de una perfecta adecuación entre medios y fines. Hasta ahora, y como claramente se deduce de las palabras del comisario, no puede decirse que exista una articulación administrativa pública idónea al servicio de los trascendentes objetivos de nuestro desarrollo.

La Administración pública requiere en nuestros días sensibilidad y destreza para el amplio quehacer y múltiples facetas de la política; la acción política y social, a cuya finalidad debe servir el Plan de Desarrollo Económico, se vería entorpecida si hubiese de discurrir a través de una administración deficiente-

mente organizada, falta de iniciativa, agilidad y dinamismo.

Evitando caer en abstracciones, digamos ante todo que la Administración se compone de funcionarios. Por ello, cualquier reforma administrativa ha de tener como meta al servidor de la maquinaria estatal. El cometido del funcionario, según hace notar Johannes Messner en un reciente y magnífico estudio, tiene extraordinaria importancia para el logro de las metas del desarrollo.

Ya se sabe que la reforma administrativa iniciada en 1957 se aborció con esa explícita finalidad: acoplar el complejo aparato burocrático a las necesidades del futuro desarrollo, reformando las estructuras funcionales; pero, sobre todo, atendiendo a la transformación de la mentalidad funcionarial.

Hasta ahora no puede decirse que se haya transformado en la forma deseada la mentalidad del funcionario. La reforma administrativa va extendiéndose a casi todas las estructuras cuya racionalización en el orden mecánico resulta evidente. Sin embargo, no podemos ignorar que una buena parte de los cuadros administrativos del país en todas las esferas siguen actuando de acuerdo con los mismos desfasados criterios que la reforma pretende arrumar.

Desarraigar esta mentalidad que tanto perjudica a la Administración pública será cuestión de tiempo, pero también de ir modificando—ésta es la meta del Estatuto de Funcionarios—los mecanismos de promoción que sirvan de incentivo a los servidores del Estado. La Administración pública tiene que establecer unos criterios homogéneos de valoración de la productividad del funcionario, normalizar los mecanismos de selec-

ción de personal, crear los estímulos económicos y de mejora de puesto, junto a una rigurosa y general clasificación de los puestos de trabajo. Y todo ello sin olvidar la unificación de las normas que regulan el proceso de tramitación administrativa, sometido todavía a una perturbada variedad de criterios» (5).

EXENCIÓN TRIBUTARIA
DE LAS RETRIBUCIONES
DE FUNCIONARIOS
INFERIORES A SESENTA MIL
PESETAS

«El artículo 210 del anteproyecto de reforma del sistema tributario remitido a las Cortes amplía, ciertamente, el límite exento de estas utilidades que antes estaba fijado en 25.000 pesetas hasta la cifra de pesetas 40.000; pero no aclara nada—ni dicho artículo ni otros del anteproyecto—sobre que este límite tenga carácter absoluto, sino que remite a la legislación anterior, principalmente, la Ley de Reformas Tributarias de 26 de diciembre de 1957. Es decir, que si no se corrige en las Cortes seguirá sucediendo como antes, y es que al pasar los ingresos fijos por su cuantía de la cifra de las 40.000 pesetas se volverá a aplicar el tipo del impuesto sobre lo percibido desde la primera peseta. Si por otro lado se tiene en cuenta la tendencia tanto del Estado como de otras corporaciones y empresas a subir los sueldos de sus empleados, a tenor del creciente coste de la vida que las estadísticas revelan, es obvio que la aplicación del referido límite

(5) *La Nueva España*, de Oviedo, de 16 de octubre de 1963.

quedará inoperante a poco que tales sueldos suban. Igual puede ocurrir con los límites señalados para las familias numerosas.

Tanto si se mantiene en el proyecto de Ley dicho límite propuesto de las 40.000 pesetas como si éste hubiera de ampliarse a las 60.000 que la Organización Sindical señala como objetivo en calidad de *minimum vital*, lo que pide por unanimidad la clase media española es que tal límite —y los de las familias numerosas— tengan un carácter absoluto; es decir, que se deduzcan siempre aplicando los tipos de gravamen a la cifra que rebasa esta cantidad. Así el «límite exento» tendrá el carácter social de *minimum vital*, que es lo que los españoles desean, y, por tanto, cumpliría una misión de alto sentido en el aspecto de la «justicia distributiva» que perseguía el Ministerio de Hacienda —a tenor de su memorándum— con la nueva reforma.

Para destacar las razones de apoyo de que los límites exentos tengan carácter absoluto —sobre todo en ingresos procedentes del trabajo personal, y en éste, sueldos— podríamos citar muchas razones, como lo son, por ejemplo, la legislación de la mayoría de los países de Europa oc-

cidental, el informe del Banco Mundial y la flamante legislación del Reino de Marruecos sobre el particular. Pero no queremos cansar al lector.

Reiteramos solamente lo que decenas de veces venimos señalando desde hace cosa de dos años: el establecimiento de un límite exento absoluto en el impuesto sobre las utilidades fijas por su cuantía y periódicas por su vencimiento responde a ineludibles postulados de justicia distributiva y de sentido social que no podemos soslayar por el hecho de que quien las perciba realice un trabajo intelectual o de dirección, máxime cuando lo que perciben muchos empleados «con corbata» es inferior a las remuneraciones de obreros técnicos que sólo tributarán, al parecer, a partir de las 100.000 pesetas. Un límite exento —que pueda tener las características de *minimum vital* por su generosidad— podría ser las 60.000 pesetas y el tributar en toda clase de trabajos por lo que rebasa de dicha cantidad sería una solución razonable, que es la que tenemos en Europa» (6).—ANDRÉS DE LA OLIVA DE CASTRO.

(6) *Ideal*, de Granada, 20 de noviembre de 1963.