

PROBLEMAS ACTUALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN BELGICA*

Por F. MEYERS

Director general de Selección
y Formación (Bélgica)

Sumario: Introducción.—A) Problemas de estructura: 1. Centralización y descentralización territoriales. 2. Coordinación de las administraciones de ámbito nacional.—B) Problemas de funcionamiento: 1. El control de los gastos. 2. La organización. 3. La gestión del personal. 4. El régimen jurídico administrativo.—Conclusión.

Introducción

LA opinión pública, los ministros, los altos funcionarios, los funcionarios subordinados trazarían balances claramente diferentes si se les pidiese, respectivamente, tratar sobre los problemas actuales de la administración belga.

Las reflexiones que siguen son las de un funcionario de la Administración central que se ha ocupado sobre todo de las cuestiones de personal. Y ha podido constatar que incluso sus colegas de servicios institucionalmente operativos tienen a menudo una óptica distinta.

* Traducción de Miguel Angel Ortega Alvarez-Santullano.

Esta divergencia de puntos de vista en torno a la Administración merece, a nuestro juicio, que sea especialmente subrayada. Plantea por sí misma un problema, tal vez el más importante, en cuanto frena una acción coherente de adaptación y lleva a los responsables políticos a tomar sucesivas medidas, a veces contradictorias, sin gran continuidad en los objetivos.

Sin embargo, la Administración belga se ha mantenido esencialmente sana; prácticamente no conoce la corrupción y responde a todas las exigencias fundamentales de la sociedad; pero tal vez carezca de grandeza y de entusiasmo.

En Bélgica la función pública no es, o ya no es, una carrera que suscite las ambiciones de la juventud.

La expansión económica que se ha desarrollado sin interrupción desde 1945 ha permitido a los sectores del comercio y la industria ofrecer tales perspectivas de remuneración que la carrera administrativa más brillante parece un fracaso. Esta situación desvía a los jóvenes de las vacantes y engendra el desánimo en los que llevan en funciones largos años y han alcanzado los puestos más elevados.

No obstante, esta parsimonia de las retribuciones, la Administración, en conjunto, cuesta cara al país. Esta carga es mal aceptada porque la productividad no se ve. Por otra parte, la Administración no puede justificarse más que por mediación de los ministros, quienes tienen que acomodarse a todos los imperativos políticos y presupuestarios a corto plazo.

Ahora bien, los propios gobernantes se encuentran cada vez más debilitados por las presiones contradictorias de grupos que, al margen del Parlamento, se proponen, con fuerza creciente, la defensa de los intereses inmediatos de sus miembros. En estas condiciones es difícil emprender y llevar a buen fin una restauración completa de la función pública, que exige un plan coherente y una continuidad de esfuerzos y sacrificios durante varios años.

¿Evolucionarán favorablemente las circunstancias? La importancia que tiene para el país disponer de una Administración sólida y capaz de adaptarse a los rápidos cambios sociales y técnicos, ¿será comprendida en breve por el conjunto de la sociedad y los grupos estarán dispuestos a subordinar sus intereses particulares?

Es probable que el mensaje del porvenir acabe por penetrar en la mayoría de los espíritus y que conduzca a un juicio más acertado de los intereses colectivos e individuales a largo plazo.

La carta dirigida por el rey Balduino el 4 de febrero de 1966 al primer ministro, con ocasión de una crisis política, puede precipitar esta toma de conciencia.

Reproducimos un pasaje de la misma, de importancia histórica, y cuyo alcance sobrepasa en gran medida el problema que había provocado la presentación de dimisión del Gobierno:

«Me siento imperiosamente obligado a aprovechar esta ocasión para comunicaros mis graves preocupaciones. La misión del poder político no es propia de una determinada composición gubernamental. Resulta del estilo progresivamente imprimido desde hace demasiados años a nuestra vida política y de una disminución de la autoridad en todos los sectores de la vida nacional. Temo por el destino de la nación si siguiera sometida a una prueba que sufre desde ya hace demasiado tiempo.

No hay mucho tiempo que perder para restaurar la confianza en el poder en el seno de un país que, a pesar de todo, siente la necesidad de ser gobernado. Pero esta tarea de recuperación necesaria y urgente no podrá llevarla a cabo ningún gobierno si se encuentra solo.

Todos los que por cualquier título tienen una responsabilidad política, profesional, social o moral; todos los que informan o influyen en el público deben tomar conciencia de su deber cívico.

Este no excluye ni el juego leal de una oposición vigorosa ni la normal defensa de intereses legítimos, ni la vigilancia de los órganos de la opinión, pero sí exige que el poder, quienquiera que sean los hombres que lo encarnan, no sea sistemáticamente denunciado, que las reivindicaciones particulares cedan ante la necesidad común y que el funcionamiento regular de las instituciones sea efectivamente respetado.»

Las primeras reacciones del país a este mensaje real permiten abrigar la esperanza de un acercamiento de los puntos de vista en torno a objetivos más generales de los que hasta ahora eran objeto de disputa. Este estado de ánimo, si se prolonga, favorecerá la solución de los problemas administrativos aún en suspenso.

Estos problemas son de varios órdenes. Ninguno de ellos es de tal magnitud que se presente a los ojos del observador externo como un vicio que coloque a la Administración belga entre las menos valiosas. Honradamente podemos afirmar que Bélgica posee un aparato administrativo bien trabado que reposa sobre sólidas tradiciones y que todavía sabe responder adecuadamente a las múltiples llamadas de nuestra época. No creemos que la Administración belga sea inferior a sus vecinas, y numerosas muestras de confianza en el plano internacional subrayan el crédito de que goza. Los problemas surgen más bien de los pensamientos que preocupan a los especialistas en torno a su porvenir.

No es fácil hacer un desarrollo sistemático del conjunto de reajustes que serían deseables, algunos de los cuales, por otra parte, ya han sido recientemente abordados. Todos los problemas son interdependientes. El gran error de muchos críticos consiste en no fijarse más que en problemas fragmentarios y en proponer remedios que suscitarían, desde otras perspectivas, reproches aún más fundados. Es el caso de la tan repetida crítica de la lentitud y de la complejidad de la máquina administrativa, las cuales no son ciertamente agradables para el ciudadano ni para el gobierno impaciente, pero cuyos causas están lejos de ser reducibles en su totalidad a la apatía y al perfeccionismo de los funcionarios; basta querer ponerles un remedio para constatar que, de compromiso en compromiso, todas las fuerzas extra-administrativas en acción restablecen muy pronto, en nombre de la equidad, una situación próxima a la que se había condenado.

En lo que sigue trataremos sucesivamente de los problemas de estructura y de los problemas de funcionamiento. Entre los primeros no podemos silenciar el problema capital del justo equilibrio entre órganos centrales y órganos descentralizados, funcional o geográficamente. También hay que decir algo sobre los esfuerzos emprendidos con vistas a coordinar mejor o a reagrupar las competencias y las atribuciones a nivel central. Evidentemente estos problemas están muy ligados a opciones políticas. Entre los problemas de funcionamiento—difíciles de aislar—de las estructuras trataremos de las reformas emprendidas, proyectadas, o incluso meramente deseadas en materia de control presupuestario, de organización de los servicios, de realce de la función pública y de adaptación del régimen jurídico.

A) Problemas de estructura

Mientras que los ministerios (incluidos los servicios de correos) tienen apenas 100.000 empleados, los organismos paraestatales, que escapan en su ramo a la autoridad jerárquica del gobierno, cuentan más de 126.000. Las provincias y los municipios, que gozan de una amplia autonomía en su territorio, tienen, respectivamente, 7.000 y 90.000 empleados. Estas cifras no incluyen al personal docente.

La Administración belga está, pues, ampliamente descentralizada. La descentralización territorial tiene lejanas raíces históricas y ha sido expresamente recogida en la Ley Fundamental del Estado belga en 1831.

La descentralización funcional es de origen reciente. El primer organismo paraestatal data de 1860, pero la proliferación de estos organismos es un fenómeno de las últimas décadas. Alrededor de un centenar de instituciones de este tipo funcionan en el momento presente al margen de las administraciones tradicionales.

Pero la descentralización, en el sentido jurídico del término, no es el único indicio del parcelamiento del aparato administrativo. Una nueva fórmula ha surgido durante estos últimos años. Consiste en crear servicios que, sin ser jurídicamente autónomos, tienen, no obstante, una gran independencia en sus trabajos. En lo que se refiere a la división en ministerios, no hay duda de que la multiplicación de éstos aumenta los riesgos de una diversa interpretación de los objetivos generales, dado que cada ministro es responsable ante el Parlamento. Y el número de ministerios ha pasado de cinco en 1830 a 28 en 1965. Finalmente, se constata que el Estado, desbordado por la amplitud y tecnicidad de los problemas que debe resolver, recurre cada vez más a formas de administración indirecta patrocinando o subvencionando, a veces completamente, asociaciones privadas, sin fines de lucro, que se encargan de una específica necesidad colectiva.

Aunque todos estos fraccionamientos de la Administración pueden uno a uno ser plenamente justificados por razones históricas, políticas o de pura eficacia, no es menos cierto que el estado actual de este catastro administrativo inspira temores sobre la eficaz utilización de todas las energías en el logro de los objetivos generales de la sociedad. Tanto más que la interdependencia social y económica de todas las iniciativas administrativas resulta de día en día más evidente.

Por otro lado, la potencia creciente de la parte flamenca del país, unida a cierto declinar económico y demográfico de la zona de habla francesa que accionaba en otro tiempo los mandos, induce a numerosos ciudadanos a desear una división de competencias administrativas, y hasta legislativas, sobre bases lingüísticas y geográficas nuevas.

1. CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIALES

Todas las soluciones arbitradas estos últimos años para lograr un reparto más justo de competencias entre órganos centrales y órganos territorialmente descentralizados se inspiran en tres principios, que resumimos a continuación:

a) Concentración de todas las preocupaciones de la sociedad; el Gobierno y la Administración Central están implicados y tienen cierta responsabilidad en el bienestar económico, social y cultural del conjunto del país y de sus distintas regiones.

b) En compensación, la ejecución de decisiones, las acciones concretas y las iniciativas se atribuyen en medida creciente a órganos descentralizados o desconcentrados.

Aún en fecha muy reciente el rey ha delegado nuevas atribuciones en los gobernadores provinciales en lo que concierne a su misión de tutela de los municipios. De ahora en adelante podrán anular por sí mismos, sin recurrir al rey, ciertos actos que estimen contrarios al interés general.

c) La descentralización se hace más selectiva. Tiende a realizarse en función de órganos que son capaces de asumir eficazmente las complejas misiones que requiere la sociedad moderna. La autonomía municipal conserva todo su ascendiente, pero cada vez resulta más claro que numerosos municipios son demasiado pequeños para cumplir con eficacia las múltiples cargas que imponen las colectividades de que son responsables. De los 2.660 municipios, varios no alcanzan los cien habitantes. Por otra parte las grandes aglomeraciones se debaten con las innumerables dificultades que derivan de una gestión repartida entre los varios municipios que la componen. Así la aglomeración de Bruselas incluye 19 municipios, todos ellos autónomos en su territorio.

Actualmente se realizan esfuerzos para fusionar los municipios. Ya han sufrido este destino un centenar de ellos, pero la operación progresa con lentitud debido a la oposición de los propios municipios en extremo celosos de su independencia.

Para acelerar el movimiento de racionalización se ha pensado también en promover la constitución de «federaciones de municipios». Si bien es cierto que las sociedades intermunicipales han conocido siempre un gran éxito en Bélgica, se han limitado esencialmente a los sectores de distribución de agua, de gas y de electricidad. La idea actual es encomendar a estas federaciones misiones más generales, especialmente en lo que concierne a la ordenación del territorio. Basadas esencialmente en la libre asociación de los municipios interesados, las federaciones podrían sin embargo ser impuestas en ciertos casos por los órganos provinciales. Además el Gobierno apoya vivamente la constitución de sociedades de desarrollo regional, organismos mixtos en los que las provincias y los municipios toman parte activa.

Directamente ligado a la supervivencia de los municipios como entidades administrativas autónomas se plantea el problema de la financiación de sus gastos propios. Desde años atrás los municipios acumulaban los déficit, debidos en buena medida a los límites que el Estado había ido poniendo a su campo impositivo. Estos déficit eran muy desigualmente enjugados por el Fondo de los Municipios, que era hasta hace algunos años una dotación fija del poder central, repartida esencialmente en atención a la carga neta de los municipios.

Recientes reformas han mejorado el mecanismo. La dotación se fija por un régimen de cuota de los impuestos percibidos por el Estado y se reparte en atención a una serie equilibrada de criterios demográficos, económicos y sociales.

Se ha mejorado, además, el control de la gestión financiera.

2. COORDINACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES DE ÁMBITO NACIONAL

A nivel central, la coordinación y reagrupamiento de los ministerios sigue siendo una preocupación constante. Los últimos gobiernos que se han sucedido en el poder han intentado encontrar una solución, bien por la constitución de comisiones ministeriales especializadas, dependientes del Consejo de Ministros, bien mediante la jerarquización de los mismos ministros, algunos de ellos con un papel exclusivamente coordinador.

Los teóricos de la organización del poder ejecutivo estiman, sin embargo, que no se obtendrá ningún resultado tangible mientras no se logre reducir el número de ministros responsables de la política general a seis o siete, siendo asistidos cada uno de ellos por secretarios de Estado políticos e inferiores suyos. Mas esto supone previamente una revisión de la Constitución que está en vías de realización desde hace varios años. En efecto, la actual Constitución no prevé ministros o secretarios de Estado con poderes subordinados a los de otros ministros.

De forma paralela la autonomía del sector paraestatal inquieta periódicamente a los responsables de la política general. Aunque es verdad que sus competencias siguen siendo muy específicas, no es menos cierto que los organismos paraestatales pueden a veces intervenir en sectores sociales, económicos y financieros que son políticamente muy sensibles. Su gestión financiera y su gestión de personal no dejan de producir impacto en el conjunto de la Administración Central. En diversas ocasiones se han hecho intentos encaminados

a hacer más efectivos el control y la tutela por parte de los ministerios. Una ley de 1954 ha dado un gran paso adelante para un apropiado control presupuestario y administrativo. Pero la ejecución de dicha ley está claramente paralizada por la fuerza de este sector descentralizado. Algunos organismos, sobre todo en el sector del crédito, han logrado zafarse completamente. El Gobierno que acaba de dimitir en febrero se había propuesto reforzar sus medios de vigilancia y es probable que la idea sea recogida por sus sucesores.

En todo caso, se ha podido notar una mayor coordinación en el tratamiento de los problemas económicos a partir de la constitución en 1961 de la Oficina de Programación Económica, a pesar de que la única misión de esta oficina sea la de asesorar al Gobierno. Indirectamente la coordinación proviene de que para establecer sus planes quinquenales indicativos, la oficina debe reunir en torno a objetivos comunes y realistas, no sólo las administraciones centrales interesadas, sino también los organismos descentralizados y los representantes de los patronos y de los obreros. Ahora se oyen voces a favor de la extensión de las perspectivas de la oficina a la programación social.

B) Problemas de funcionamiento

A partir de la guerra la Administración ha visto crecer y complicarse sus tareas a un ritmo inusitado hasta entonces. La rápida evolución del clima social y económico y los progresos siempre en aumento de las ciencias y de las técnicas requieren en la Administración unas facultades de adaptación a las que no estaba habituada. Añadamos inmediatamente que el corsé del derecho público que la oprime y que protege eficazmente al individuo no se presta a la acción rápida exigida por los tiempos modernos, ni tampoco a una organización interna lo suficientemente dúctil para responder en el acto a las necesidades del momento.

Esta situación no es ciertamente privativa de la Administración belga. Preocupa en todas partes. En Bélgica se han establecido desde 1945 varias comisiones de reforma administrativa. Sus largos informes han indicado las debilidades del sistema: un control de los gastos, una organización interna y una gestión de la función pública más centradas en la regularidad jurídica y la economía inmediata que en la eficacia.

Desde hace algunos años el remozamiento del aparato administrativo ha sido considerado seriamente por los sucesivos gobiernos

aunque la importancia financiera de las reformas y, hay que admitirlo, cierta resistencia al cambio de las mismas administraciones hayan constantemente frenado la energía necesaria para llegar a resultados tangibles.

1. EL CONTROL DE LOS GASTOS

Los gastos que supone el funcionamiento de las administraciones belgas han estado sometidos siempre a un régimen de previsión y asignación presupuestarias, fundado esencialmente en la naturaleza de los gastos (personal, material, subsidios, etc.).

El conjunto de las actividades administrativas que comportan gastos se encuentran, pues, repartidas en cada departamento ministerial, entre una treintena de artículos votados cada año por el Parlamento; cada uno de los artículos es específico para un tipo de gasto y no cabe ninguna transferencia de créditos. Como estos créditos están agrupados por departamentos ministeriales, únicamente el servicio central de contabilidad del ministerio puede seguirles la pista. Los funcionarios responsables de las diversas subdivisiones del ministerio carecen, pues, de una noción precisa del estado en que se hallan los créditos concedidos para sus actividades; la clasificación de los créditos según la naturaleza de los gastos no les deja apenas ocasión, en el curso del año, de dar pruebas de iniciativa para adaptarse a circunstancias cambiantes. Sin embargo, se lleva un control riguroso del gasto de los créditos presupuestarios. Por el Servicio de Contabilidad, por los Inspectores de Hacienda Delegados del Ministro de Finanzas, y, en fin, por el Tribunal de Cuentas se verifica la legalidad de todos los contratos y pagos; este último órgano puede rehusar su visto bueno y remite un informe al Parlamento. En cuanto a la oportunidad de los gastos es examinada, después de votado el presupuesto, por los Inspectores de Hacienda, y contrastada en ciertos casos a nivel gubernamental por un Comité ministerial de Finanzas y del Tesoro.

En todo este sistema las irregularidades están prácticamente excluidas. Pero también quedan debilitados a nivel de los funcionarios la iniciativa, el dinamismo y el sentido de las responsabilidades financieras. No parece que la colectividad recoja todos los frutos de esta escrupulosa legalidad. Así, la presión de los acontecimientos es tal, que cada vez con mayor frecuencia el Gobierno tiene que pedir al Parlamento créditos extraordinarios que hacen ilusorias las cifras que aparecen en los presupuestos iniciales. La presentación actual

de los gastos previstos tampoco redundan en servicio del Parlamento, ya que al faltar una agrupación de los artículos en torno a programas y objetivos precisos, los representantes difícilmente pueden juzgar los costes globales que entrañan las actividades tradicionales o las iniciativas nuevas.

En lo que respecta a la presentación de los presupuestos al Parlamento se han introducido mejoras en los últimos años. La exposición general del presupuesto presenta ciertas agrupaciones funcionales y económicas que permiten ver mejor los costes globales de los grandes sectores de que se ocupa la Administración. Por otra parte, a partir de este año, los artículos de las leyes del presupuesto serán revisados, a fin de mostrar mejor la categoría económica de que dependen. Esta reforma es por lo demás común a los tres países del Benelux, lo que facilitará las comparaciones internacionales.

Al nivel de los servicios administrativos, sin embargo, esta adaptación no será, por el momento, decisiva; apenas modificará el comportamiento a que están constreñidos los jefes de servicio.

Varios centros de estudio se esfuerzan, pues, en realizar una revisión más fundamental de los métodos de previsión y de control presupuestarios. Lo que parece deseable es que los gastos sean fijados de una forma más global, en función únicamente de los objetivos que se intentan alcanzar. Estos objetivos serían tantos como los objetivos que persigue el Gobierno, a la luz de los planes de previsión de la oficina de programación. Traducidos en programas, estos objetivos constituirían planes de trabajo cifrados cuya realización correspondería llevar a cabo lo mejor posible a los funcionarios. El control podría de este modo abandonar el terreno de la regularidad pura para versar más bien sobre la distancia entre realizaciones y objetivos.

Tal reforma, que haría los gastos públicos más comprensibles para la opinión pública, reforzaría el papel activo de los jefes de servicio y permitiría conocer mejor la productividad de las diversas unidades administrativas y del conjunto del aparato.

2. LA ORGANIZACIÓN

Es obvio que, realizada aisladamente, una reforma de la técnica presupuestaria fundada en una gestión en función de los objetivos, apenas tendría efecto si la organización de los servicios no fuese adaptada al mismo tiempo al papel más activo que deberían jugar los funcionarios. Y la proposición inversa es igualmente válida.

En el orden de la organización material se han verificado claros

progresos en estos últimos años en varias administraciones. La mecanización ha continuado en correos, en contribuciones, etc., por no hablar de los organismos paraestatales, algunos de los cuales calcan fácilmente sus métodos sobre los de la empresa privada. Han aparecido ya varios ordenadores electrónicos.

En cuanto a la localización de los servicios, bien que aún no sea absolutamente funcional, los edificios que ocupan son mucho más convenientes que al terminar la guerra. Sin embargo, una parte demasiado grande de estos edificios no es propiedad del Estado, lo que encarece su gestión y frena una completa racionalización. Un gran proyecto en curso desde hace varios años verá afortunadamente su cumplimiento dentro de pocos meses: una ciudad administrativa en pleno centro de la capital, que permitirá albergar en las mejores condiciones de funcionamiento unos diez mil funcionarios de varios departamentos ministeriales. La centralización de todos los servicios auxiliares de estos ministerios ahorrará energías mejorando el rendimiento de un equipo perfeccionado. Y al ser más fáciles las relaciones entre los ministerios, también se favorecerá la coordinación de sus actividades.

No obstante, a nuestro juicio, el problema fundamental desde el punto de vista de la organización se refiere al reparto, de hecho y de derecho, de competencias entre la autoridad política, que dirige los servicios (el ministro y su gabinete), y la administración, que le está subordinada. Subsidiariamente se vuelven a plantear los mismos problemas, aunque de forma menos acuciante, en todas las relaciones administrativas de jefe a subordinado.

La organización sigue, en general, fuertemente centrada sobre el principio jerárquico que supone que el jefe (ministro) dicta órdenes a sus inferiores, quienes se conforman a ellas en la ejecución de su tarea. Se ha observado claramente que este papel eminente del jefe se hace cada vez más difícil en razón de la amplitud y complejidad siempre crecientes de las materias a tratar. En la mayoría de los casos la organización ha respondido dotando al jefe de un «staff» de consejeros cuasi-personales. A nivel del ministro esta evolución ha llevado a la extensión desmesurada de los gabinetes de los ministros, compuestos por personas de confianza, funcionarios o no. Y continuando el proceso estos gabinetes han sentido la tentación no sólo de transmitir las órdenes del ministro, sino incluso de abordar directamente ciertos asuntos técnicos. De este modo, los altos funcionarios quedan privados de todo diálogo con su jefe político y tienen tendencia a adoptar una posición de mero ejecutante. Sin duda que el funcionario no está habilitado para tomar decisiones de importancia

política, pero impedir a la alta administración el participar íntimamente en la preparación de esas decisiones es renunciar deliberadamente a una fuente de informaciones y de reflexiones útiles. Esta situación es vivamente criticada por los teóricos de las ciencias políticas y administrativas y por los expertos en organización. Como el fenómeno es esencialmente de origen político y sociológico, no es fácil hallar un remedio. Las medidas jurídicas orientadas a limitar la amplitud de los gabinetes ministeriales no han producido los efectos pretendidos. Como decíamos más arriba, este fenómeno del jefe exclusivo volvemos a encontrarlo en el seno de la misma Administración, aunque se perfila claramente una evolución hacia formas más democráticas de dirección. Volveremos a tratar de ello a propósito de la política de personal.

3. LA GESTIÓN DEL PERSONAL

Son ante todo los problemas de personal los que han ocupado estos últimos años el primer plano de la actualidad administrativa. En este campo se han emprendido importantes reformas y se han creado nuevos instrumentos para asegurar su progresiva realización.

No intentaremos, en el marco de este artículo, trazar un balance completo y sintético de todos los aspectos de la gestión del personal, tal como se plantean en Bélgica. Digamos que son indudablemente más complejos que en los países vecinos, no sólo en razón de la multitud y potencia de las unidades administrativas descentralizadas, sino también a causa de la simbiosis de dos comunidades lingüísticas que quieren hallarse equilibradas en todas las administraciones nacionales, sin admitir por otra parte un bilingüismo generalizado.

A título de ejemplo y sin querer ofrecer a nuestros lectores todos los detalles de las leyes que abordan la diversidad de idioma, señalemos que una ley de 1963 ha fijado un nuevo equilibrio a nivel de los altos funcionarios de las administraciones centrales, previendo que éstas deben estar ocupadas, en cada grado y en cada ramo, por un 40 por 100 de funcionarios de habla francesa (los walones y buen número de bruselenses), un 40 por 100 de habla holandesa (los flamencos) y un 20 por 100 de bilingües, de los cuales un 10 por 100 provenientes del grupo francés y un 10 por 100 del holandés.

Pero la aplicación de esta ley choca todavía con fuertes oposiciones. Sea lo que sea resulta claro que fórmulas de este tipo, aunque sean políticamente ineluctables, constituyen un handicap cierto para la eficaz organización de los servicios e incluso para una gestión ra-

cional y equitativa del personal que sólo debería tener en cuenta las cualidades de los empleados para las diversas funciones.

La función pública tiene que afrontar otros obstáculos que son, sin duda, comunes a las administraciones de los países desarrollados. No puede competir con los sueldos que el sector privado puede ofrecer a los elementos valiosos o a los especialistas destacados en un largo periodo de prosperidad económica. Se asiste, gracias a la extensión y a la democratización de la enseñanza, a un progresivo agotamiento de los recursos de mano de obra para los puestos subalternos: los mejores elementos prosiguen sus estudios. Y al mismo tiempo presiones sociales obligan a abrir carreras de promoción para los de menor valía que han tenido que aceptarse. Prisionera de un régimen de derecho público, fundado sobre la igualdad de los ciudadanos y enmarcado por fastidiosos procedimientos formales, la función pública no puede recurrir a métodos dúctiles y variados que se adapten a las circunstancias cambiantes. Por otra parte, este régimen le impone atribuir ciertas prioridades a determinadas categorías de ciudadanos: mutilados de guerra, antiguos empleados coloniales, etc.

En fin, a causa de la precariedad de los gobiernos, la función pública está particularmente expuesta a las influencias políticas y sindicales.

En este clima poco favorable, los gobernantes han intentado, no obstante, llevar a cabo una revalorización pecuniaria, cualitativa y moral de la función pública.

En el aspecto de las retribuciones se han verificado importantes aumentos durante los tres últimos años. Se han justificado esencialmente al constatar que los sueldos del sector privado se habían beneficiado en gran medida del incremento de la productividad nacional, mientras que las remuneraciones públicas sólo habían progresado normalmente, esto es, en función del coste de la vida. Este esfuerzo ha hecho más atractivos para los jóvenes candidatos los puestos que inician la carrera. Pero se nota ya que el reclutamiento de elementos de valor y de especialistas continúa siendo difícil en razón de que las perspectivas de remuneraciones verdaderamente interesantes a lo largo de la carrera y sobre todo a nivel directivo, siguen siendo netamente más favorables en el sector privado. Los altos funcionarios en especial continúan considerando lesionados sus intereses en comparación con los dirigentes de las empresas privadas e incluso de ciertos organismos paraestatales; las comparaciones internacionales o con las instituciones europeas establecidas en Bruselas refuerzan este sentimiento.

Paralelamente a la revalorización pecuniaria, el Gobierno ha em-

prendido la revisión de todos los grados, a fin de situarlos con mayor precisión en la jerarquía global y de enhebrar de forma más funcional y equitativa las diversas etapas posibles de promoción en las carreras. Posteriormente será perfeccionada la operación mediante análisis más precisos de las funciones. El conjunto de los 2.500 grados existentes ha sido reglamentariamente agrupado en cuatro niveles (paralelos a los grados de enseñanza), subdivididos cada uno en seis o siete categorías. Cada funcionario, cualquiera que sea su especialidad, puede, si pasa los exámenes reglamentarios establecidos, esperar ascender a las demás categorías de su nivel. También le está permitido presentarse a los concursos de selección para la categoría inicial del nivel superior. Así pues, se ha generalizado el sistema de exámenes a lo largo de la carrera; además del concurso de selección, el acceso a cada nivel comporta un examen de cualificación profesional, que puede hacerse después de dos o tres años de servicio, y otro examen de madurez profesional que permite escoger los funcionarios que, después de nueve años de servicio en su nivel, pueden ser encargados de tareas de mando. En el nivel uno (cuadros y especialistas superiores), este examen de madurez profesional, denominado examen de dirección, reviste una importancia excepcional: será de ahora en adelante un paso obligado para todos los futuros dirigentes de la Administración.

Claro es que la mayoría de los funcionarios en activo se muestran poco entusiastas ante la perspectiva de estos exámenes sucesivos; parece que habrá que consentir algunas medidas transitorias. Sin embargo, el fin del nuevo sistema es sano: aspira a proteger los ascensos contra otros criterios distintos del mérito. Esta garantía no la ofrecía ya el estatuto en vigor, sobre todo desde que el sistema de calificación por los superiores había prácticamente fracasado. Pero ya ahora el Gobierno ha dejado entrever que el sistema de exámenes podrá ser aligerado después de algunos años de aplicación si, entretanto, otros métodos de selección que presenten las mismas garantías de objetividad pueden razonablemente ponerse en práctica. En todo caso, y esto es esencial, los exámenes deberán estar concebidos de tal forma que sólo las capacidades profesionales efectivas del candidato sean medidas y no el bagaje de conocimientos que hubiese podido almacenar algunos días antes de la prueba; el candidato capaz debe pasar el examen sin una preparación especial. Se tenderá también a eliminar en cuanto sea posible las interferencias debidas a la subjetividad involuntaria de los que corrijan. La validez de las pruebas será constantemente controlada por métodos estadísticos, a fin de mejorar progresivamente su valor de pronóstico. Con vistas a la realización de

esta reforma, los órganos existentes de la función pública, el Secretariado Permanente de Reclutamiento, guardián de la imparcialidad de las pruebas, y el Servicio de Administración General, autor del estatuto jurídico del personal y promotor de una organización apropiada de los servicios, han sido completados en 1964 con una Dirección General de la Selección y de la Formación. Este nuevo órgano es competente para definir los métodos de selección, en especial los programas y los sistemas de exámenes previstos por el estatuto de personal. Está también encargado de promover o asegurar la formación y perfeccionamiento continuos de los funcionarios y de tomar todas las medidas que puedan conducir a una utilización más eficaz del personal en funciones. Le incumbe, finalmente, desarrollar las investigaciones sobre el factor humano en relación con las estructuras y prácticas administrativas y constituir una documentación para uso de los investigadores y expertos.

La reunión de estas diversas competencias en el seno de un solo órgano deja entrever una política de personal más coherente y más dinámica. Permitirá, sobre todo, fijar los objetivos a alcanzar en lo que concierne a las cualificaciones de los funcionarios en las diversas categorías de la jerarquía y en las diversas especialidades, teniendo en cuenta la evolución previsible del medio social y del progreso técnico; permitirá, además, desarrollar programas de formación, en servicio o fuera de él, que llevarán progresivamente a la plenitud de dichas cualificaciones.

Los exámenes no harían más que comprobar si estas cualificaciones se han adquirido efectivamente. Los programas, comunicados con gran anticipación, serían otros tantos jalones en la vía de la educación permanente orientada hacia las necesidades cambiantes de los servicios públicos. Las observaciones realizadas en cursos de formación o con ocasión de los exámenes permitirían, además, orientar a los funcionarios hacia los tipos de funciones en que sus aptitudes se desarrollarían mejor.

Si bien el nuevo sistema de exámenes aún no se aplica, se han realizado ya importantes avances en materia de formación y perfeccionamiento.

Desde 1962, un jefe general de *stages*, posteriormente convertido en director general de la Selección y de la Formación, está encargado de asegurar la formación inicial de los universitarios de todas las especialidades que han aprobado el concurso de selección para el nivel uno. Durante el período de prueba de un año a que son sometidos estos jóvenes funcionarios, pasan tres meses en un centro de formación, siete meses en el ministerio en que harán su carrera

y dos meses en otro departamento. Durante el período colectivo en el que están reunidas todas las especialidades se concede particular atención al desarrollo de las capacidades humanas, individuales y sociales. Después de una introducción en el mundo administrativo, métodos muy activos permiten desarrollar las facultades de comunicación y perfeccionar el comportamiento en el interior de un grupo. La expresión escrita y oral es objeto de ejercicios repetidos. Algunas clases y conferencias introducen a los participantes en el medio político, económico y social, así como a las nuevas perspectivas que dimanan de la integración europea y de los rápidos progresos de las ciencias y las técnicas.

En este estadio apenas se imparten nuevos conocimientos teóricos. Se estima que el interés de los objetivos a alcanzar y el estímulo de la curiosidad intelectual inducirán a los candidatos a profundizar en nuevas materias cuando estén en activo. Entonces les será más fácil asimilarlas. Se piensa, sin embargo, en ayudarles con la institución de ciclos de cursos, organizados en colaboración con las Universidades, y que podrían ser seguidos simultáneamente con el segundo y tercer año de servicio, es decir, antes del examen de confirmación profesional. Los períodos de prácticas en los ministerios son organizados por los jefes de *stage* de cada departamento, que dependen a la vez del secretario general del ministerio y del jefe general de *stages*. Estos permiten al joven funcionario explorar el ambiente de sus futuras funciones y comparar éstas con otro aspecto distinto de la Administración.

El conjunto de esta actividad de formación está bajo el control de una Comisión de Stages, compuesta por el secretario permanente de Reclutamiento, por dos secretarios de ministerios, delegados por sus iguales en el cargo, por dos personalidades científicas y por el jefe general de *stages*.

En lo que concierne a los funcionarios de niveles subalternos, se ha elaborado un plan de formación continua que permitirá seguir paso a paso las etapas de las carreras y de poner a los candidatos en mejores condiciones de superar los exámenes previstos para esos niveles. Dada la gran diversidad técnica de las funciones, funciones cuya evolución por otra parte deberá ser estudiada en orden a una organización eficaz, la realización de este plan supone que los servicios de personal de los distintos ministerios dispongan de los medios adecuados. Este desarrollo es además necesario para que una efectiva política de personal, flexible pero coherente, pueda proseguirse a través del conjunto de departamentos ministeriales.

El perfeccionamiento de los funcionarios superiores se lleva a

cabo con intensidad desde 1960. Los problemas y las técnicas de dirección constituyen el núcleo de los seminarios de veinte días organizados para grupos sucesivos de veinticinco altos funcionarios. Más de cuatrocientos funcionarios han seguido ya uno de estos seminarios, complementados por breves sesiones de coloquio y de aclaraciones. Estos seminarios los organizan centros de investigación de diversas universidades belgas y los coordina el Instituto Administración-Universidad, que es un organismo de derecho privado, subvencionado por la función pública y regido por un consejo que agrupa los rectores de las Universidades, los directores de los centros y los secretarios generales de los ministerios. El ministro de la Función Pública delega en el director general de la Selección y de la Formación. El instituto realiza también investigaciones muy cuidadas en el seno de la Administración, sobre todos los aspectos de la dirección y el trato con el elemento humano. El método de dirección por objetivos y las condiciones de la motivación de los colaboradores son objeto de encuestas científicas. Su importancia crece a medida que se hace más evidente la oposición entre la concepción tradicional de la jerarquía de tipo autoritario y la decadencia progresiva de la autoridad jerárquica cuyas formas rechaza una sociedad más ilustrada.

A pesar de estos progresos y estas perspectivas, falta por cubrir una etapa importante en la gestión racional del personal público. Mientras los organismos descentralizados no obedezcan a las mismas reglas que las administraciones centrales, será difícil para éstas dominar todos los problemas. Si la competición entre el sector público y el sector privado constituye ya un handicap para la Administración en período de pleno empleo, es menester, en todo caso, que pueda evitarse la concurrencia entre los diferentes servicios públicos. En el plano de las administraciones provinciales y municipales, el Ministerio del Interior ha logrado ya establecer cierta armonía con el régimen de la Administración central. Las tentativas hechas para someter los organismos paraestatales a reglas parecidas no han conducido hasta ahora desgraciadamente a una situación satisfactoria.

4. EL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Si hemos querido cerrar esta panorámica de la actualidad administrativa belga con algunas consideraciones relativas al régimen jurídico, no es para dejar constancia de un problema que sea ya netamente percibido, ni que haya sido objeto de un intento de reforma.

Se trata más bien de dar libre curso a una preocupación personal alimentada por la experiencia de todos los colegas que se preocupan de la eficacia de los servicios públicos.

- No es este el lugar para quejarse, como ciudadano, de la abundancia y de la complejidad creciente de la reglamentación en general. Cualesquiera que puedan ser en ciertos casos los excesos de esta reglamentación, no es menos evidente que la autoridad no podría intervenir en las relaciones entre los miembros de la sociedad y con ella misma, sino bajo formas de legalidad estricta, que protegen a los ciudadanos contra todo abuso de la Administración. El freno que imponen los procedimientos y los textos a la autoridad constituye una garantía de la que el administrado debería percibir tanto las ventajas como los inconvenientes:

¿Es necesario que este freno sea igualmente potente cuando se trata de que la Administración se organice a sí misma o de que desarrolle una política de personal dinámica para satisfacer mejor las necesidades de la colectividad?

Sin duda no cabe pensar en manera alguna que la organización interna de la Administración escape por completo al régimen de derecho público, que asegura a la colectividad su derecho a vigilar. Asimismo sería inadmisibles que el derecho político de todo ciudadano a ocupar un puesto público no se hiciera efectivo mediante reglas obligatorias que aseguren la igualdad de todos los candidatos que cumplen las condiciones requeridas.

El problema sólo se plantea a partir del momento en que el número y la complejidad de las disposiciones que regulan la organización de los servicios y el estatuto del personal son tales que únicamente algunos expertos logran aplicarlas correctamente, bajo reserva todavía de la opinión que merezcan ulteriormente al Tribunal de Cuentas y al Consejo de Estado. El problema se hace acuciante cuando la lentitud y la publicidad inevitable de los procedimientos, junto con la obligación de respetar derechos adquiridos y de arbitrar disposiciones transitorias, impiden a la Administración adaptarse constantemente a la evolución de las exigencias funcionales y a la situación variable del mercado de trabajo. ¿Qué pasará dentro de diez o veinte años? ¿No será preciso suavizar las reglas, ampliar los poderes discrecionales, sin perjuicio de reforzar las responsabilidades y los controles a posteriori? Nos parece que la cuestión debe ser planteada desde ahora a los juristas, a los expertos en organización y a los teóricos políticos.

Conclusión

¿Qué conclusión sacará el lector extranjero después de haber leído las páginas precedentes? ¿Que la Administración belga se encuentra decididamente en mala situación y que le será difícil salir de ella? Si así fuera, los motivos de su conclusión serían debidos al hecho de que deliberadamente hemos llamado su atención sobre los problemas de nuestra Administración y no sobre sus realizaciones. ¿Percebirá que, aparte de las cuestiones de orden lingüístico, el balance que hemos hecho no difiere en gran medida del de su propio país? Es muy probable. En este mundo nuevo que se ha abierto a los países prósperos desde el fin de la guerra, la Administración está en todas partes sometida a una dura prueba. Atraviesa una crisis de adaptación, tanto más larga y penosa cuanto más sólidas fueran las estructuras existentes y cuanto más eficaces hubieran sido las modalidades tradicionales de funcionamiento.

Para superarla no basta que únicamente los funcionarios sean conscientes de la importancia de la evolución. Las autoridades políticas y la sociedad entera deben ensanchar sus perspectivas y comprender cuánto interés tienen en velar por el perfecto funcionamiento de su estado mayor administrativo. No cabe duda que esta toma de conciencia colectiva se hace cada vez más patente en Bélgica y que la Administración estará progresivamente en condiciones de asegurar con métodos y medios apropiados su contribución al desarrollo del progreso de la humanidad.

