

# La reforma administrativa en el mundo 35.047(100)

FUNCIONARIOS

FEDERALES 35.08

«The Wall Street Journal», de Nueva York, publicó, el 7 de febrero último, un largo trabajo de su «especialista en personal», Ted Lewis, Jr., en que se analizan las motivaciones materiales y psicológicas que se deben tener en cuenta antes de cualquier comparación valorativa precipitada entre los sueldos y puestos administrativos y los de la industria privada. De ese trabajo—muy característico de la circunstancia norteamericana, incluso por su terminología—D. A. traduce seguidamente los párrafos de mayor interés.

“Yo dejé por algún tiempo mi empleo en la Administración y me trasladé a una fábrica de zapatos. La vida para mí eran los zapatos. Ahora, otra vez, tengo algo menos de sueldo, pero mi cargo me hace responsable de miles de funcionarios de este Organismo, y afecta a millones fuera de él. Ya no podría volver a los zapatos y ser feliz.” Quien así habla es funcionario de Información de Prensa de un organismo federal de mediana importancia. Es uno de los 2,3 millones de empleados civiles que se reparten en sueldos más de 11.000 millones de dólares procedentes del contribuyente. Quizá sea personal su preferencia por un organismo público de Prensa, en oposición a la manufactura privada de zapatos; pero su actitud con respecto al sueldo y a las intangibles compensaciones del servicio en la Administración hace referencia a una cuestión de interés más general: los índices de sueldos de los empleados federales y los crecientes costos del Gobierno.

## GENEROSIDAD DEL CONGRESO

El Presidente Eisenhower, que puso su veto en el verano pasado a un proyecto de ley de subida de salarios, ha propuesto ahora un incremento del 6 por 100 a partir del 1.º de julio. El Congreso parece ser más generoso todavía con respecto a los empleados federales; una Comisión del Senado ha aprobado ya subidas del 7,5 por 100 o más, con efecto retroactivo desde el 1.º de octubre pasado, y el Senado mismo aprobará probablemente este incremento dentro de las próximas dos semanas. Pero resulta realmente curioso que las conversaciones y cuentas de aquéllos revelan muy pocas quejas de sueldos bajos. Sus críticas más agudas se concentran generalmente contra el formalismo, la rigidez burocrática, la existencia de “cotos cerrados” y la “puñalada por la espalda”.

Es cierto que la mayoría de los empleados del Gobierno no han sufrido aumento del sueldo base en los últimos tres años; que en este tiempo el nivel de vida ha subido

en más de un 6 por 100 y que los sueldos de la industria se han elevado alrededor de un 5 por 100 al año, por término medio. Sin embargo, subidas especiales e indirectas, poco visibles, han engrosado sus ingresos, y hoy día es frecuente que los funcionarios inferiores tengan mejores sueldos que los que tendrían en las Empresas privadas, y lo saben. De otro lado, ha mejorado el sistema de permisos por enfermedad, de períodos de vacaciones y también el de retiro por jubilación, dado que la seguridad del funcionario adquiere mayor impulso en las fases de depresión como la presente; y, por su parte, muchos funcionarios superiores, aunque ganan menos de lo que podrían ganar en cargos semejantes en la industria, afirman que con su labor ejercen mayor influencia sobre las tareas del Gobierno y que, por tanto, no desean cambiar de trabajo. Todo ello contribuye a un hecho notable: a pesar de los frecuentes argumentos de que el prestigio y la moral de los funcionarios quedan seriamente dañados a causa de su baja remuneración, el índice anual de "abandono" de los empleos del Gobierno permanece a un nivel relativamente bajo, aproximadamente el 11,5 por 100 del total, frente a un coeficiente de más del 15 por 100 en la industria privada.

Cuando se habla con empleados administrativos y jefes de personal, se ve que el sueldo base pocas veces es el factor determinante en la alternativa de trabajar para el Gobierno o para la industria.

Todas las comparaciones generales entre los sueldos de la Administración y los de la Empresa privada no prueban gran cosa. Por un lado, entre las más de mil categorías de funciones de "cuello blanco" del Tío Sam, existen muchos cargos que no tienen comparación en la industria. Las escalas de sueldos regulares del servicio civil corren desde 3.200 dólares al año a 16.000. Las últimas estadísticas demuestran que el sueldo medio de todos los funcionarios civiles federales es de 4.804 dólares, lo que es considerablemente superior al sueldo medio de toda la industria, incluyendo los obreros agrícolas, notablemente mal pagados. Pero, al mismo tiempo, esta cifra es bastante inferior a los 5.443 dólares de media en las ramas industriales, cuyos salarios son altos, como sucede con la de fabricación de automóviles.

#### CUANTO MÁS ARRIBA, MÁS BAJO

Pero, en conjunto, resulta estar claro que las comparaciones difieren considerablemente. La Agencia Federal de Personal de la Comisión del Servicio Civil señala que: "En los grados inferiores, los salarios son iguales o superiores a los de los trabajadores similares en la industria privada. Cuanto más se sube en la escala de sueldos, tanto más bajan, sin embargo, éstos en comparación con los pagados por el sector privado para cargos y funciones similares."

Pese a que numerosos expertos en asuntos de personal han señalado periódicamente esta diferencia entre las escalas privadas y gubernamentales de salarios en los niveles más altos, afirmando que constituyen un obstáculo para conseguir y mantener al servicio de la Administración a los funcionarios superiores, otros argumentan que resultaría una locura que el Gobierno intente igualar a la industria dólar por dólar.

## YENDO DE VACACIONES

Las vacaciones en la Administración tienen desde el principio una duración de trece días laborables o de dos semanas y tres días; en muchas Empresas privadas sólo se concede una semana a empleados que llevan un año de servicio. Las vacaciones de los funcionarios administrativos se extienden a veinte días laborables o cinco semanas después de tres años de servicios y a veintiséis días laborables en el caso de alcanzar los quince años. En cambio, el último informe del Departamento de Trabajo sobre la industria privada averiguó que sólo el 17 por 100 de los trabajadores incluidos en el informe disfrutaban de cuatro semanas de vacaciones, y generalmente se requería para ello, por lo menos, quince años de servicio en la Empresa.

También los beneficios de jubilación constituyen un poderoso atractivo para entrar al servicio del Tío Sam. Es significativo que el plan de jubilaciones, al que contribuyen por igual el Gobierno y los funcionarios, fué liberalizado hace dos años. Los beneficios eventuales se incrementaron en más del 35 por 100 y se estableció un tope mínimo del 40 por 100 del salario para las pensiones de retiro por falta de capacidad, con independencia de los años de servicio. Antes estos beneficios dependían del tiempo de servicio y de las contribuciones hechas al Fondo de Jubilación. En un informe recientemente hecho, la Comisión del Funcionariado calcula que a causa de estos beneficios de la jubilación y otros semejantes, muchas veces un cargo de la Administración puede ofrecer tanto atractivo o más que otro en la industria privada con el doble sueldo.

## EXTENSIÓN EN LA DEPRESIÓN

Por debajo de todo esto se encuentra la estabilidad, quizá menos tangible pero real, de los empleos de la Administración. Como dice un folleto editado por la Comisión del Funcionariado: "Una fábrica puede cerrar cuando los negocios decrecen; pero el Gobierno tiene trabajos que deben hacerse en buenos o malos tiempos." Precisamente el peligro de la deflación y de las crisis hacen que los funcionarios federales estén más seguros que nunca en sus empleos, ya que estos fenómenos activan la labor de la Administración. Hace poco, por ejemplo, el Departamento de Defensa anunció planes para la admisión de 25.000 funcionarios más.

Además, si bien el personal civil puede ser despedido por incompetencia, medidas estrictas de seguridad impiden los despidos apresurados. A un empleado cuyo rendimiento se juzgue insatisfactorio ha de hacérsele primero una advertencia oral y luego otra escrita. Se le garantiza la posibilidad de contestar por escrito, y si se decide despedirle, aún puede pedir ser oído ante un Tribunal de Apelación. Muchos jefes de personal encuentran en la práctica más fácil transferir a un empleado incompetente a otra oficina que intentar su despido.

Con toda esta serie de ventajas, de la que tiene conciencia el funcionario, es natural que siga siendo bajo el índice de abandonos voluntarios de los cargos federales. Pero sería un error concluir que todos los empleados del Gobierno están completamente satisfechos con sus condiciones de trabajo. Sin embargo, repitémoslo, de lo que más se protesta es de las condiciones y circunstancias ajenas al sueldo.

## ¿INFLACION

### ADMINISTRATIVA? 35.081(43)

También en Alemania preocupa el problema del número de funcionarios. Rehuendo cualquier juicio simplista, «Der Fortschritt», de Essen (6 de febrero de 1958) trata de concretar las causas reales de esa pretendida «inflación» de personal, y las encuentra principalmente en la complejidad legislativa y en los complicados procedimientos y métodos de trabajo que aún existen en algunos sectores de la Administración.

En su nuevo presupuesto ha aumentado Renania del Norte-Wesfalia en 2.000 el número de sus funcionarios. ¿Significa esto más Administración, más burocracia? En este caso, no; 800 de los nuevos funcionarios son maestros y profesores, y 700 son jueces; unos y otros, urgentemente requeridos a causa del rápido crecimiento de la población.

Al observar tal estado de cosas, uno creería que pronto todos los alemanes recibirán un sueldo, ya sea del Estado, de la Administración provincial o de un Municipio. Pero ¿no leemos a la vez que los órganos estatales, o al menos muchos de ellos, están tan sobrecargados de trabajo que tienen que buscar nuevos funcionarios? Tal es el caso de las Delegaciones de Hacienda. La causa determinante es aquí la complicación de las leyes impositivas, que hace que por todas partes se comente en broma que incluso sus autores necesitan ya de asesores en materia de impuestos para poder orientarse en ese desorden. En su discurso sobre el Presupuesto, dijo el Ministro federal de Hacienda que “hasta ahora no se pudo encontrar otro camino para satisfacer los deseos de los ciudadanos que buscan justicia que el de procurar una actuación más rápida por medio del aumento del personal afecto a los Tribunales”.

También este aumento es, en buena parte, consecuencia de las innumerables disposiciones y leyes que nadie puede abarcar ya y de su falta de claridad. Valga como ejemplo el que el Instituto Federal de Colocaciones, que en 1932 ocupaba a 23.300 personas cuando había seis millones de parados, hoy, con tan sólo algo más de un millón de parados, tiene un personal de 34.329, y ninguno de estos funcionarios está mano sobre mano, sino que todos ellos se quejan de la carga que representan las nuevas funciones que les fueron confiadas en estos veinticinco años.

Resulta casi medieval que en la Presidencia del Gobierno se hagan las nóminas en 24 lugares diferentes, y alarma el hecho de que en la Administración local, sólo en el terreno de la asistencia social, se tengan que hacer regularmente 29 liquidaciones distintas de cuentas, casi todas con arreglo a normas diferentes.

¿Cuántos funcionarios tenemos en realidad? ¿En cuánto ha aumentado su número bajo el peso de las complicadas leyes nuevas y de su inmenso número de artículos? Nadie lo sabe con exactitud. Los que se han ocupado del problema contestan, ante el asombro general, que no han aumentado, sino que incluso han decrecido. En una

investigación de Richard Sieben, que a base de datos oficiales se ocupa de la Renta Nacional de la República Federal, se dice:

“Los más favorecidos por el milagro económico alemán son los profesionales libres y los asalariados. Les siguen a cierta distancia los empleados de la economía privada. Muy atrás se quedaron los funcionarios y empleados públicos. Mientras que el número de los obreros y empleados privados ha aumentado fuertemente, y el de los que trabajan por su cuenta un poco, el número de los funcionarios y empleados públicos ha disminuído frente a las cifras de 1939, siendo sólo algo superior a las de 1936. El *slogan* que de la inflación administrativa es de una superficial simplicidad, aunque ello no excluye que en algunos ámbitos de la Administración sea posible un considerable ahorro de personal mediante la eliminación de funciones y, en todas partes, mediante la simplificación de los métodos administrativos.”

En el corazón mismo de Europa se encuentra el Gran Ducado de Luxemburgo. Este pequeño-gran país es hoy, a su vez, parte fundamental de la Unión del Benelux, y sus hombres de gobierno van a la cabeza de los que trabajan por una Europa unida. Sin embargo, cuando ya se ponen las bases de una función pública europea, Luxemburgo también se plantea, de puertas adentro, el problema del número de funcionarios y los gastos estatales, según consta en un artículo aparecido en el «Luxemburger Wort» del 18 de enero pasado, con el título que «D.A.» mantiene para encabezar este extracto del mismo.

¿REDUCIR

EL TREN DE VIDA

DEL

ESTADO? 35.047:657.471(46)

Al aproximarse la fecha de los debates presupuestarios, se acerca también el momento en que las Cámaras profesionales, el Consejo de Estado, los diputados y buen número de particulares, al enfrentarse con cifras que aumentan de año en año, sienten una inquietud que los empuja a exigir, de una vez, la disminución del tren de vida del Estado.

El proyecto de presupuesto de gastos para el año 1958, alcanza los 5.050 millones de francos. Con exclusión de los gastos de la lista civil y de la Cámara, la contribución del Estado al funcionamiento de ciertos organismos semi-públicos y sociales, los fondos de crisis y los anticipos de capital autorizados por el Estado, los gastos presupuestados pueden clasificarse del siguiente modo:

- 1) Gastos de personal civil del Estado, pensiones civiles, gastos generales de administración y gastos de explotación, 1.517 millones, o sea, 30 por 100.
- 2) Intervenciones sociales y económicas: 1.243 millones (24,6 por 100).
- 3) Inversiones: 714 millones (14,2 por 100).

- 4) Gastos en favor de los municipios: 462 millones (9 por 100).
- 5) Deuda pública: 453 millones (9 por 100).
- 6) Defensa nacional (incluidas las pensiones): 430 millones (8,5 por 100).

Reducir el tren de vida del Estado equivale para la mayoría de la gente a realizar ahorros en el sector de la función pública. En nuestro país, como en cualquier otro, la opinión pública no cambia en su apreciación de conjunto de los funcionarios. La actitud fundamental se resume en una frase: hay demasiados funcionarios y están demasiado bien pagados. Los mismos que protestan contra el hecho de que durante "las horas punta" tienen que hacer cola en las taquillas de Correos; que las encrucijadas y las carreteras no se llenen de guardias de la circulación para dirigir el tráfico; que los camineros y sus ayudantes no sean más rápidos en retirar la nieve de las carreteras, reclaman por otra parte, a voz en grito, una disminución de los gastos del Estado y la reducción del número de sus agentes. Esa es una de las numerosas reacciones contradictorias de la opinión pública acerca del problema de los funcionarios.

Es cierto que las estadísticas nos revelan un aumento casi asombroso del número de funcionarios en relación con el período anterior a la guerra: de 1937 a 1957 su número pasó de 4.370 a 6.070 y la diferencia se nota aun más teniendo en cuenta los empleados eventuales al servicio del Estado. Efectivamente, estos han aumentado en el mismo período de 215 a 668. El total de los empleados públicos alcanza actualmente el número de 6.738, en lugar de 4.785 para 1937, lo que representa un aumento del 40 por 100. Si tenemos en cuenta que el personal de enseñanza primaria y secundaria y el de ciertas administraciones, como los P. T. T., y Aduanas, no han sufrido ningún cambio notable, deduciremos que otras administraciones aumentaron en forma considerable sus efectivos de personal. Sin embargo, la diferencia proviene sobre todo de la creación de servicios que no existían antes de la guerra: Daños de guerra, Reconstrucción, Enseñanza profesional, Aeropuertos o de servicios cuyas atribuciones se han extendido considerablemente: Cuerpos de oficiales y suboficiales del Ejército, Administración central, Servicio de Sanidad pública. Es un hecho que el crecimiento de la actividad general ha repercutido sobre la mayoría de los servicios del Estado, y que por otro lado, las intervenciones de éste, en todas las esferas de la vida, se han multiplicado después de la guerra, a veces incluso por petición expresa y bajo la presión de diversos grupos sociales. ¿Y quién desea hoy prescindir de esas intervenciones, a pesar del incremento de personal que impusieron?

En cuanto al mito—la palabra es esta—de las grandes remuneraciones de los funcionarios, está actualmente en vías de desaparición. Cualquiera que siga la evolución de la opinión y de la prensa puede darse cuenta de los esfuerzos que se realizan para plantear el problema con la mayor objetividad. ¿Qué valen, desde un punto de vista comparativo, algunas ventajas de los funcionarios, tales como empleos estables, vacaciones garantizadas, adaptación automática de los sueldos al número-índice, seguro de enfermedad, pensión, cuando esas ventajas están compartidas actualmente por la mayor parte de los asalariados y existe la tendencia de extenderlas cada vez más a otros grupos profesionales? Sólo queda que el funcionario es uno de los asalariados peor pagado, pero a quien, por otra parte, se le imponen las condiciones más rigurosas en materia de estudios, pruebas y exámenes, y que todas esas dificultades se traducen en un síntoma infalible: los candidatos a algunos puestos del Estado son cada día más escasos...

¿La reforma administrativa? No es seguro que opere en el sentido de una disminución del número de funcionarios. Su objetivo primordial debe buscarse en una mejora del rendimiento y de la calidad del trabajo que se realiza por las administraciones, sin excluir por eso una reducción del personal. Pero, lo repetimos, desde el momento que la reforma administrativa tiende a crear una administración más eficaz y no necesariamente una administración menos numerosa, las repercusiones presupuestarias de esta medida serán despreciables.

...Para conseguir un presupuesto aligerado, no sirve para nada luchar contra abusos insignificantes, los cuales pueden existir en nuestro país como en cualquier otro, ni contra tal o tal pequeño crédito: procedimientos clásicos de la oposición. Es cierto que todo esfuerzo sincero es laudable. Sin embargo, sólo reformas de estructura: reforma administrativa, reforma económica, reforma social, pueden preludear ahorros sustanciales.

## LA REFORMA

### INACABADA (35.047(45))

En la «Gazzetta del Popolo», de Turin, en su número del 28 de enero, Michéle La Torre publicó un artículo con el sucinto título de «L'Incompiuta», en el que analiza la marcha de la reforma administrativa italiana y se pide su inmediata activación y determinación de las metas finales.

Cuando hace algunos años se empezó a hablar de la reforma de la Administración, parecía evidente que la obra que se iba a emprender era de dimensiones y de importancia extraordinarias y que comprendía, de hecho, dos partes muy bien diferenciadas: la reforma de la llamada burocracia, es decir, la revisión del Estatuto de los Funcionarios (derechos, deberes, sueldos, carreras, etc.) y la reforma administrativa propiamente dicha, es decir, la reforma de las leyes, de los reglamentos y de los procedimientos frecuentemente defectuosos, que regulaban las relaciones entre el Estado, los Municipios y otras entidades, por una parte, y los ciudadanos, por otra.

La primera reforma, es decir, la de la "burocracia", era necesaria para simplificar, para reducir el número de empleados (o por lo menos para que estuvieran mejor distribuidos), es decir, para economizar lo más posible y, a la vez, mejorar las retribuciones. La segunda reforma, es decir, la de la Administración, era necesaria para proporcionar un poco de respiro a los ciudadanos, quienes, cuando esperaban la resolución de cualquier expediente—por ejemplo, el pago de una pensión o el seguro de un accidente, la entrega de una póliza o la decisión de un recurso—, debían mudarse las siete camisas tradicionales y renunciar muchas veces al propio derecho para poner fin a la avalancha de documentos y de trámites.

Esta segunda parte de la reforma, evidentemente, es la que más interesaba a los ciudadanos; pero se tropezaba con un gran obstáculo: la fuerza de la inercia. De hecho,

para cambiar los sistemas en materia de pensiones, liquidaciones de perjuicios y libramientos, se pensó llevar a cabo una revisión de la legislación, que es muchas veces compleja, desordenada, complicada, con frecuencia resultado del amontonamiento de cinco, diez, veinte o cincuenta textos; un laberinto en el que sólo saben adentrarse los especialistas. En una palabra, había que realizar un trabajo de reorganización y de cincel al que la Cámara parlamentaria dió muy poca importancia, para el que no se ha puesto muy buena intención; sin embargo, era necesario este trabajo de revisión legislativa para que nuestros reglamentos se basaran en criterios más equitativos y menos autoritarios.

En la actualidad, el resultado definitivo de muchos años de trabajo dedicados a la reforma administrativa es el siguiente: la primera parte de la tarea (reforma burocrática) se ha concluído medianamente, y digo medianamente porque, tanto en el orden de las simplificaciones de personal como en el de las economías, se han dictado pocas normas debido a obstáculos que se pueden intuir fácilmente; en cuanto a la segunda parte, la reforma administrativa propiamente dicha, o sea la de los reglamentos administrativos, apenas se ha iniciado con una sola ley sobre la prueba, mientras que una nueva disposición en materia de autorizaciones está todavía en estudio y no es fácil prever cuánto tardará en promulgarse.

He leído en estos días el caso de un individuo que tenía que recoger en la Aduana de la estación de Roma un cuello de un traje mandado desde Alemania, y que para ello tuvo que emplear dos días y ha tenido que pasar por once funcionarios distintos; en casos análogos, cuando los individuos no han querido perder la paciencia, se han tenido que valer de comisionistas o de agencias, gastando cerca de veinte mil liras. Naturalmente, no quiero decir que el caso anterior me haga pensar que todas las secciones de la Administración funcionan mal ni que los empleados no sean diligentes o que su servicio deje mucho que desear; me hago cargo de que un control, en el caso citado más arriba, responde a exigencias múltiples (seguridad, higiene, cuidado por la producción y las finanzas estatales, estudios estadísticos); pero, a pesar de todo, creo que está claro que los ciudadanos tienen sus razones y sus exigencias; y es evidente que son indispensables la simplificación, la coordinación y, en cuanto sea justo, un clima más amplio y de mayor confianza. Entre otras cosas, porque si estamos intentando crear un "Mercado Común", es absurdo que se tengan que emplear dos días para poder recoger un cuello de un traje expedido por una nación vecina y amiga. Y cuando el ciudadano ha pagado ya los derechos de Aduana correspondientes, ¿no deberían ponerse en comunicación los empleados de las diversas secciones para evitar así que el ciudadano contribuyente tenga que bajar y subir diez escaleras, hablar con diez personas para que le den diez asentimientos?

Lógicamente, la conclusión es la siguiente: al hacer la más sucinta revisión se comprueba que estas leyes y reglamentos defectuosos no corresponden a la era de los aviones a reacción. Y he aquí por qué se debe reemprender el trabajo de la reforma incompleta hasta la fecha, para activarlo y definir con toda claridad la meta que hay que alcanzar.