

A reforma administrativa na República Federal de Alemaña

Heinrich Siedentopf*

A reforma administrativa significa adaptar as estruturas da administración pública de xeito sistemático ás necesidades cambiantes, co fin de cumprir con máis eficacia as tarefas administrativas actuais e futuras. Por unha parte, a reforma administrativa é o continuo empeño en elevar pouco a pouco o nivel da actuación administrativa, desde a mellora dos procedementos intra-administrativos á provisión de mellores servizos de información para particulares e empresa privada. No outro extremo, a reforma administrativa significa tamén a modificación a fondo e planificada de certas áreas das estruturas administrativas, por exemplo a organización do funcionariado territorial ou das leis e os regulamentos que a rexen.

Nos vinte últimos anos, a República Federal de Alemaña viu reformas administrativas de ámbolos extremos. Entre elas, os espectaculars cambios organizativos pola reforma territorial non son, en si mesmos, máis importantes que a concienciación dos funcionarios de que serven ó público e polo tanto teñen unhas responsabilidades públicas determinadas. Non obstante, en anos recentes é posible apreciar cambios de prioridades na reforma administrativa en canto a enfoque, contido e modo de realización. As reformas administrativas dependen da situación política dentro do goberno e do entorno da administración, e da política orzamentaria no sector público. É precisamente no campo do financiamento público, que determina o alcance das reformas, onde en anos inmediatos se produciron profundos cambios na República Federal de Alemaña ó igual que na maioría dos países europeos: cambios, por exemplo, que son produto da recesión económica e, en consecuencia, da escaseza de fondos públicos.

Neste repaso do tema analizámo-lo contido dalgunhas áreas de reforma e as estratexias específicas para a realización da reforma administrativa, referíndonos en cada caso ó cambio obvio que se produciu. Hoxe, todo mudou desde os comezos daquela época. A experiencia e as novas condicións esixen xa outros contidos e outros conceptos. O éxito que poida acompañar á reforma administrativa non depende unicamente do seu contido; outro factor decisivo —positivo ou negativo— é o momento da súa realización.

1. A AMPLITUDE DA CUESTIÓN

1.1. A estrutura administrativa

Na República Federal de Alemaña a organización da función pública acusa o sinal dunha forte tradición administrativa. Isto reconécese nun federalismo moi distintivo e na forte oposición da administración local nos concellos e as súas organizacións. Os números de funcionarios empregados pola Federación, os *Länder* e os concellos están na relación 2 : 9 : 5. O gasto público distribúese entre estes tres niveis na relación 4 : 4 : 3. A configuración xeográfica das distintas unidades ad-

* Profesor na Escola Superior de Ciencias Administrativas, Speyer, Alemaña.

ministrativas, sobre todo a dos concellos, quedou fixada nunha época en que as funcións públicas e as esixencias do público coa administración pública eran aínda moi reducidas. Foi neste período cando se desenvolveu a administración local en Alemaña. Desde 1965, iniciáronse *reformas territoriais* en tódolos *Länder* alemáns, reformas que tiveron que adaptar ás condicións cambiadas dun estado industrializado moderno a configuración xeográfica destas unidades administrativas básicas. Estas novas condicións eran as seguintes:

—Unha maior conexión xeográfica: os medios de transporte e de comunicación reducen as distancias; maior mobilidade do individuo.

—A interdependencia en funcións vitais entre as cidades e o campo circundante esixe para os habitantes de comunidades rurais uns servizos públicos básicos comparables cos das cidades.

—Unha administración pública especializada dotada de persoal profesionalizado e dos novos medios técnicos de administración só poderá cumprir as súas funcións administrativas de xeito económico en unidades administrativas maiores e máis fortes en canto á poboación, territorio e erario público.

—Uns edificios e equipos máis grandes e tecnicamente máis sofisticados para as administracións locais necesitan maiores sumas de diñeiro por períodos de tempo maiores.

A necesidade de reformas territoriais era naquel momento tan evidente que se puido traducir nunha reforma a fondo das unidades de administración local (comunidades, cidades, bisbarras) que se realizou sen controversias políticas de maior importancia. No 1966, había unhas 24.000 comunidades pertencentes á súa bisbarra correspondente, 425 bisbarras rurais, e 141 cidades que formaban bisbarras independentes. No 1983, a reforma territorial deixara unicamente 3.261 unidades administrativas locais, 235 bisbarras rurais e 92 cidades independentes. Este efecto cuantitativo acompaña-se dun éxito cualitativo da reforma. En primeiro lugar, a reforma territorial mellorou a eficacia das unidades administrativas locais en canto ós seus recursos financeiros e ó seu cadro de persoal. As novas unidades, máis grandes, que se configuraron desde un principio pensando na infraestrutura e nos servizos, permiten unha mellor planificación dentro das zonas respectivas. O nacemento desta reforma territorial rexeuse por criterios de planificación e o principio de efecto económico óptimo. Os inconvenientes desta reforma fundamental descubríronse de contado: disolvéranse unidades e vínculos desenvolvidos ó longo do tempo, substituindo estruturas organizativas familiares por novas unidades administrativas máis grandes e anónimas. Perdeu importancia o elemento de administración política honoraria, diminuíu o número de persoas con mandato político en parlamentos locais. Recentemente aumentaron as críticas desta reforma administrativa. Non obstante, desfacer a reforma territorial sería improcedente.

O intento de reagrupar los once *Länder* segundo criterios de economía e planificación en catro ou cinco estados federados novos de case igual peso fracasou debido á resistencia política dos *Länder* e á súa independencia política.

1.2. Interdependencia de funcións

Nun estado industrializado moderno, as funcións públicas están moi interrelacionadas en tódalas esferas e en tódolos niveis da administración. Así a todo, o principio do federalismo baséase na división de funcións e na independencia do goberno central e os estados membros. Segundo a división de funcións públicas establecida na Constitución, a lexislación confíase principalmente á Federación, exercendo os *Länder* sobre todo funcións administrativas. A través do *Bundesrat*, os *Länder* participan na formación dunha vontade política a nivel federal, mentres que a Federación exerce certas funcións de supervisión e goza de certos poderes de intervención nos asuntos dos *Länder*.

A Lei Básica confiou ós *Länder* traballos esenciais que poden cumprir de modo independente, e é esta variedade de tarefas a que lles confire ós *Länder* a súa importancia: a educación —desde a escola primaria ata as universidades—, a administración de sanidade e seguridade social, e funcións de seguridade cidadá, son responsabilidade dos *Länder*. En xeral, a Federación non ten funcionarios propios a nivel de administración local. Son os *Länder* os que executan as leis federais e as funcións administrativas da Federación. A pesar de tan notable descentralización, non periga

a unidade da República Federal como estado. A unidade está garantida, entre outras cousas, pola existencia en toda a República Federal dun sistema económico uniforme e dun sistema xurídico tamén esencialmente uniforme.

En anos recentes, púidose observar que os distintos niveis administrativos da República Federal de Alemaña se interrelacionan cada vez máis no exercicio das súas funcións. Existe unha tendencia a que as administracións federal, local e dos *Länder* desenvolvan conxuntamente a planificación, toma de decisións e financiamento. No 1969, introducíronse na Constitución certos labores conxuntos: a Federación contribúe ó cumprimento dos deberes dos *Länder*, á construción de universidades e colexios e á mellora de estruturas económicas e agrícolas. Por regra xeral contribúe con fondos, pero consecuentemente goza tamén dunha certa codeterminación do seu destino. O federalismo cooperativo é, en efecto, un paso importante cara un estado federal unitario. Do mesmo xeito, a relativa independencia das unidades de administración local vese seriamente limitada polo crecente número de subvencións xa consignadas e polo financiamento conxunto cos *Länder* en case todos os principais sectores de investimento local. Estendeuse a política de «rendas douradas».

Non se pode pasar por alto a tendencia dos últimos anos —favorecida pola loita por conseguir para os orzamentos federais, locais e dos *Länder* uns fondos públicos que escasean cada vez máis; a independencia de que en principio gozan os *Länder* e as comunidades e asociacións municipais vese debilitada por distintos medios (finanzas, leis e regulamentos, control de gasto) ou diminuída e substituída polo exercicio vertical de presións centrais nos campos de planificación, toma de decisións e financiamento. Unha variante especialmente eficaz desta tendencia é a ênfase esaxerada sobre certos obxectivos específicos por parte de alianzas verticais entre as administracións federal, local ou dos *Länder*, que imponen os seus intereses en contra dos intereses xerais horizontais do nivel administrativo en cuestión. Non foi senón ata estes tres últimos anos cando se comezaron a facer esforzos por melloralas autonomía de cada nivel, deixando de recorrer ó financiamento conxunto, reformando o sistema de financiamento público e abolindo os órganos de planificación conxunta.

1.3. Planificación

Ademais da interdependencia dos deberes e funcións públicos, foi tamén a súa continua expansión, o crecemento dos orzamentos públicos e o peso do investimento público o que levou a que se esixise maior planificación por parte das administracións centrais e locais. Nos anos 70, atendeuse en xeral a estas esixencias, coa planificación de obrigacións e planificación financeira a medio e longo prazo, e a avaliación de obrigacións para lograr unha redución sistemática da acción pública. Sen embargo, os orzamentos públicos aínda se orientan moi en relación con cotas e teitos financeiros. As necesidades financeiras dun conselleiro fixéronse a miúdo de xeito bilateral en conversacións co conselleiro de finanzas no momento de preparalo orzamento; con frecuencia, trátase de recortes porcentuais. Non está claro como o orzamento dunha consellería se encaixa nunha planificación global da política de goberno orientada cara resultados e obxectivos específicos. Soamente nunhas poucas cidades e bisbarras se experimentou coa aplicación ás funcións administrativas da planificación de desenvolvemento como instrumento político cos seus prazos e límites financeiros. A tendencia que aínda subxace á elaboración de orzamentos a nivel federal, local ou dos *Länder* é aceptalo orzamento asignado a cada concepto no ano en curso como punto de partida para o ano orzamentario entrante, o que dá lugar a unha tendencia a aumentar cada partida orzamentaria. A avaliación sistemática de obrigacións, baseada nunhas regras de procedemento ben definidas —é dicir, un proceso de exame crítico e periódico de todas as funcións administrativas co fin de eliminar ou recortalas menos importantes— só se aplica nunhas poucas administracións dentro do sistema político-administrativo da República Federal de Alemaña.

Nos últimos anos, a avaliación diferencial de obrigacións foi substituída por recortes orzamentarios uniformes en todas as áreas, acompañados por reducións globais en gastos de persoal. Isto pódese interpretar como resultado dunha falta de liderato político e de capacidade de acción. Pero nun estado con grupos de presión vociferantes de diversos signos, sempre é difícil recoñecer de modo diferenciado os intereses duns e doutros nos orzamentos. Polo contrario, os recortes unifor-

mes presentan a vantaxe de que se poden executar máis facilmente e de que o seu éxito é evidente. Deste xeito, algúns *Länder*, por exemplo, lograron deter e invertir a taxa de crecemento do funcionariado.

Por outra banda, a planificación específica —é dicir, a planificación dunha administración específica— logrou nalgúns sectores un nivel moi alto por medio de medidas lexislativas e prácticas administrativas. Un exemplo disto proporciónoa a planificación espacial, que na República Federal, coa súa gran densidade de poboación, industria altamente desenvolvida e estrutura federal, se enfrenta a problemas especiais. Neste campo, tódolos niveis dispoñen dun sofisticado sistema legal para harmonizar proxectos e programas por consenso de tódolos interesados en procesos de votación específicos (enfoque mixto de arriba abaixo / abaixo arriba). Os obxectivos específicos abranguen, por exemplo, proporcionar unha infraestrutura suficiente para a poboación dentro dun radio razoable, eliminar diferencias rexionais, e ó mesmo tempo a concentración de medidas e a conservación dos recursos escasos, o solo, o campo e o ambiente. Con todo, sempre se van presentar dificultades cando sexa preciso executar esta planificación espacial global en contra dos intereses doutras administracións específicas e do sector privado.

1.4. A reforma do funcionariado

A calidade da administración pública e os seus resultados dependen sobre todo da eficacia e vontade dos funcionarios. Cos seus 4,5 millóns de funcionarios (= 17,7% da poboación activa) a administración pública é un sector de notable importancia. Por esta razón, a súa reforma non é doada. A administración pública alemá ten unha longa tradición e inclúe unha gran proporción de profesionais. Réxese por un regulamento xurídico uniforme tanto a nivel federal como local ou dos *Länder*, e mantén unha alta moral profesional. As distintas aproximacións á reforma da administración pública —excepción feita da limitación do seu crecemento, que xa mencionamos antes— céntranse na xestión do persoal. Os críticos da administración pública demostraron que o funcionario individual é demasiado ríxido, non está sempre o bastante disposto a asumir responsabilidades e tomar decisións sós, e é vítima dunhas expectativas profesionais que hoxe en día non sempre se poden cumprir. Con frecuencia, non se recoñecen oficialmente os éxitos logrados, nin se sanciona a mingua do rendemento. Por isto, unha comisión do goberno federal dedicada á reforma da administración pública (Kommission der Bundesregierung zur Reform des öffentlichen Dienstes) centrou as súas actividades na redacción de medidas para unha política de persoal racional: descrición de funcións e clasificación de postos, avaliación de rendemento, e planificación da carreira profesional.

A xestión de persoal na administración pública debe utilizar unha ampla variedade de diferentes instrumentos e procedementos que reforcen a información e capacidade de decisión dos responsables de tomar decisións nesta área. Unha política de persoal dinámica —tanto na administración pública coma na empresa privada— depende en gran medida da dispoñibilidade de información relativa á estrutura de todo o persoal e ó empregado ou funcionario concreto, así como das funcións a desenvolver, a organización e os postos individuais. A figura 1 mostra os diferentes niveis de planificación e os correspondentes instrumentos de xestión de persoal durante un determinado período desde a planificación dunha función ata a planificación da carreira dun funcionario concreto. Ó analiza-la avaliación de rendemento e de postos administrativos, débese determinar se os instrumentos de xestión de persoal foron elaborados de acordo cos coñecementos teóricos e prácticos actuais, e se se pode supor que proporcionarán os resultados apetecidos. Ademais deste enfoque e razón instrumentais, a xestión de persoal debe admitir outra clase de razón que resulta da relación entre as medidas de xestión de persoal e os integrantes do organismo, o cadro de persoal, e tamén das súas expectativas e actitudes. A esta última razón poderíasele chamarlo punto de vista humano, ou a razón humana. Na ciencia da organización administrativa denomínasele tamén a razón socio-emotiva. Só mediante o xogo mutuo e harmónico de ambas clases de razón haberá algunha probabilidade de que se leve a cabo, e con éxito, unha reforma ou un desenvolvemento da lexislación relativa á función pública. Por suposto, isto non quere dicir que non

existan puntos de conflito entre estes dous principios de razón, nin que se poidan realizar sen concesións por ámbalas partes.

Na actualidade estanse aplicando estas medidas con éxito na administración pública alemá. Non obstante, necesitanse reformas máis amplas en certas áreas: no 1985, unha comisión de reforma establecida polo *Land de Baden-Württemberg* propuxo que postos clave dentro das consellerías e na cúpula dos organismos principais se ocupasen por períodos limitados para permitir unha avaliación ó cabo de cinco anos. Aquí, o interese da empresa en efectuar cambios débese sopesar co principio da independencia económica e xurídica do funcionario. Esta mesma comisión propuxo tamén que se creara unha escola de élite para os funcionarios mozos da administración pública.

2. CONSIDERACIÓNS ESPECIAIS NACIONAIS RELATIVAS A REFORMAS

2.1. O Estado Constitucional

Segundo a Constitución, na República Federal de Alemaña a administración pública está suxeita a dereito e á lexislación. O deber da administración pública de se someter á lei ten unha longa tradición. Toda medida tomada pola administración pública poderá ser impugnada polo individuo implicado ante os tribunais do contencioso administrativo. Isto, tamén, é un dos dereitos garantidos pola Constitución. Polo tanto, a xurisdicción destes tribunais ten importantes repercusións para os actos administrativos. Esta é unha tradición no continente europeo. Debido ó principio de sometemento á lei, desde mediados do século XIX a acción administrativa determinase en gran parte por normativa legal. Moitos postos claves na administración pública están ocupados por avogados; para un gran número destes postos claves, os estudos de dereito son un requisito esencial e obrigatorio por lei.

Como resultado disto, a administración pública sitúase entre o poder lexislativo e o xudicial. Nos últimos anos, estas dúas pólas do noso sistema constitucional fixeron uso abundante dos seus poderes. Un número crecente de funcións da administración pública a nivel federal, local ou dos *Länder* réxense por normativas legais que limitan as posibilidades de acción dos funcionarios e recortan as alternativas de acción elaboradas pola administración. O Tribunal Constitucional Federal reforzou esta tendencia ó dictaminar que tódolos elementos «esenciais» do alcance de funcións deben ser especificados polo lexislador. O crecemento das funcións públicas, os veredictos dos tribunais, e os esforzos dos políticos por destacar no parlamento levaron a un sistema perfeccionista de normas legais. Hai tempo que o número e contido de normas legais exceden a capacidade de comprensión do cidadán de a pé; agora xa exceden mesmo á dos especialistas en administración. Isto restrínxo a capacidade de acción da administración e a súa vontade de tomar decisións.

A desnormatización é unha necesidade urxente. Debe comprender unha simplificación das leis e unha racionalización administrativa. No 1983, o Goberno Federal nomeou unha comisión para tratar este asunto, e en xaneiro de 1985 a comisión entregou o seu primeiro informe parcial. Examináronse máis de 1.500 normas e requisitos, e algúns foron abolidos. Por acordo do Goberno Federal, todo proxecto lexislativo (lei, orde, normativa administrativa) débese someter a revisión para comprobala súa necesidade, eficacia e intelixibilidade. Estase confeccionando unha lista de normas administrativas válidas, a maior parte das normas administrativas caducan ós cinco anos, ou a súa validez ten que ser prorrogada despois de pasar revisión. A eficacia da acción pública, e o seu poder de persuasión, crecen cando o estado se abstén de regular demasiadas áreas da vida. Na actualidade, por exemplo, estase revisando toda a lexislación relativa á construción, depurándose de prescricións perfeccionistas e reuníndoa nun único código da construción. A desnormalización é evidentemente o tema máis perentorio e, neste momento, o que máis éxito está tendo de todo o espectro de reformas administrativas e medidas racionalizadoras das leis e a administración.

Neste instante, os tribunais do contencioso-administrativo están investigando se é insuficiente a intensidade da supervisión que ata agora se vén exercendo en relación ás medidas administrati-

vas. Con frecuencia, os tribunais atópanse saturados e os procesos xudiciais prólonganse durante anos antes de chegar a un dictame definitivo. Máis que das leis de procedemento, trátase da actitude dos xuíces.

2.2. O Estado Democrático

Na República Federal de Alemaña, a acción administrativa non responde unicamente ó establecido por lei, senón tamén ás esixencias democráticas. O cidadán xa non é un obxecto da administración, está implicado no proceso decisorio de planificar e realiza-la administración. En campos cada vez máis numerosos da vida, o cidadán depende das decisións e dos servizos administrativos, e, á mesmo tempo, esixe maior participación nestas resolucións e nestes servizos. A participación comunitaria nas decisións administrativas persegue unha serie de obxectivos relativos á política xurídica e administrativa:

- racionalización das decisións administrativas mediante unha mellor e máis temperá información;

- decisións administrativas que son previsibles e calculables por parte do individuo implicado;

- lexitimación das resolucións administrativas mediante a consideración de tódolos intereses en xogo.

No centro do debate sobre as reformas administrativas levadas a cabo nos últimos anos, estaba non soamente o servizo administrativo ofrecido ó cidadán, senón precisamente esta participación activa dos cidadáns na toma de decisións administrativas. Isto foi o que se deu, por exemplo, no desenvolvemento e remodelación urbanos, a política cultural e educativa a nivel local, e na realización de grandes obras públicas (aerportos, centrais nucleares, autoestradas). En principio, o sometemento á lei supón en por si que, antes de toma-la súa decisión, a administración ten a obriga de escoitar a todo aquel que puidera sufrir menoscabo nos seus dereitos. No desenvolvemento urbano e na planificación rexional, a participación cidadá vai máis aló deste cativo número de individuos afectados nos seus dereitos. Aquí, os requisitos legais esixen un proceso aberto a toda a comunidade; exposición de documentos de planificación, debate público dos proxectos, etc. A experiencia demostra que este novo enfoque das relacións entre a autoridade e o público precisa de máis rodaxe. Hai que elimina-las reservas por ámbalas partes. Modificáronse as normativas legais precisamente para facilitar este proceso de adaptación.

3. O GRAO DE PRIVATIZACIÓN PROPOSTO

Desde hai xa moitos anos débátese na República Federal de Alemaña a privatización das funcións públicas. Esgrimíronse dous argumentos: por unha parte, a privatización ten que obedecer ó principio de limita-la acción governamental; por outra, ten que aforra-los fondos do erario público. O debate condúcese agora con argumentacións ideolóxicas. Soamente en contados casos é posible fornecer probas de que os aforros efectivamente se producen. Na República Federal de Alemaña non existe gran número de funcións públicas adecuadas para a privatización, xa que en comparación con outros países europeos, non houbo nas últimas décadas unha forte tendencia á nacionalización. En moitos eldos, como educación, cultura, suministro de enerxía e banca, xa hai competencia entre os sectores público e privado. Algúns sectores, como por exemplo a seguridade social, non se prestan á privatización a causa da discrepancia entre os custos actuais e os prezos pagados polo cidadán; o estado tería que paga-la diferenza de tódolos xeitos.

Ata agora, privatizáronse sobre todo funcións intra-administrativas e auxiliares: limpeza de edificios, imprenta, servizos de transporte, etc. En xeral, isto non afecta a intereses específicos. Pero noutros casos, afectouse moi directamente os intereses da poboación que ata aquí gozaba dun servizo e, cando menos, os intereses dos funcionarios empregados no sector en cuestión. Existen funcións, como o suministro de enerxía e os transportes públicos, das que o estado non se pode desfacer sen reservar para si, como mínimo, poderes de supervisión e control. En tales casos, a privatización non é máis que un cambio na forma xurídica da autoridade responsable. Agora ben, debido a cambios nos métodos de organización e xestión, isto pode dar resultado.

Mentres que o termo privatización se viu envolto en consideracións ideolóxicas, non ocorreu así co termo avaliación de obrigacións que usamos antes. Por isto, ata este momento tivo moito máis éxito a revisión sistemática de obrigacións viventes, por exemplo, á hora de elaboralos orzamentos.

4. A RELACIÓN ENTRE OS GOBERNOS CENTRAL E LOCAIS

As relacións entre as autoridades administrativas e gobernamentais federais e locais son parte importante da realidade política e do sistema federativo da República Federal de Alemaña. No 1976, unha comisión establecida polo *Bundestag* alemán para estudar reformas constitucionais (*Enquête-Kommission Verfassungsreform*) tamén tratou este tema, pero as súas propostas para profundizar no desenvolvemento do federalismo cooperativo non sinalaban cara medidas concretas. A pesar de tódalas críticas, recoñeceu-se que precisamente este federalismo constituíu o dilcero para a reconstrucción da República Federal de Alemaña, a súa flexibilidade política e estabilidade. Ademais das funcións conxuntas, un dos principais elementos do federalismo cooperativo é o control global da economía. Isto non se debe confundir co financiamento conxunto das administracións federal e dos *Länder*, que levou a que a Federación adquirise poderes de co-planificación e co-administración en áreas en que non tiña autoridade clara. No 1969 intentouse remediar esta situación establecendo funcións conxuntas na Constitución.

Control económico global, en cambio, significa o intento de harmonizar mellor os orzamentos públicos a nivel federal, local e dos *Länder* coas condicións actuais do entorno económico dun sistema de libre mercado. Os instrumentos xurídicos e económicos necesarios creáronos a Lei de Estabilización de 1967 e a lei reguladora da lexislación orzamentaria aprobada en 1969. Consonte estas leis, a Federación, os *Länder* e as comunidades teñen a obriga, dentro do seu campo de acción político, de contribuír á consecución dunha situación económica favorable e dun equilibrio económico xeral. Os obxectivos perseguidos polas súas medidas directivas son a estabilidade de prezos, unha alta taxa de emprego, o equilibrio da balanza de pagamentos do país, e un crecemento económico constante e adecuado. O control lógrase mediante a coordinación das decisións da Federación e do *Länder* en materia de política financeira e económica, por exemplo, pola Conferencia de Conselleiros de Economía e Finanzas, as súas comisións, o Consello do Ciclo Comercial e o Consello de Planificación Financeira.

Estes organismos só fan recomendacións. Ata agora, non se fixeron propostas de planificación financeira a medio prazo que vaían máis aló da actualización uniforme de rendas públicas e cambios de función. Pero a información mutua é esencial, e favorece que a Federación, os *Länder* e as comunidades asuman todos a súa responsabilidade pola situación económica xeral. É precisamente ó escasea-los recursos cando estes instrumentos se ven a miúdo escurecidos por conflitos políticos entre a Federación e os *Länder*.

Estase debatendo en tres fronteas a reforma das relacións inter-gobernamentais entre os gobernos da Federación e dos *Länder*:

—A cooperación entre a Federación e os *Länder* practícase sobre todo a nivel de gobernos e administracións. Os parlamentos dos *Länder* están en gran medida excluídos do proceso decisorio; confróntanse cos feitos consumados que deben recibilo apoio consensuado de once gobernos de *Land*. Debido ós complexos amaños implícitos, dificilmente é posible cambiar tales resultados. Na primavera de 1985, unha comisión de reforma composta por representantes de tódolos partidos políticos e de tódolos parlamentos de *Land* fixo recomendacións que perseguen a incorporación dos parlamentos de *Land* nunha etapa temperá. Certamente, as negociacións entre Federación e *Länder* son competencia do executivo, e o contido da planificación debe preparalo a administración, pero non se debía despraza-lo equilibrio de forzas entre lexislativo e executivo.

—A Federación esgotou practicamente as súas competencias lexislativas en materia de lexislación común e leis marco. O campo para acción política por parte dos *Länder* é bastante limitado. Os máis críticos de entre os observadores comparan os parlamentos dos *Länder* con parlamentos locais. Nun sistema federal hai que garanti-la estatalidade dos *Länder*, sobre todo polas súas características diferenciais que desenvolveron ó longo do tempo; emporiso, só os *Länder* que teñen

forza económica e poder administrativo considerables son capaces de ampliala súa independencia e defenderse das tendencias uniformadoras dun estado de benestar social e industrial.

—Cada vez máis, é cuestionada a eficacia administrativa e económica do federalismo cooperativo —sobre todo en relación ás súas múltiples formas de financiamento conxunto—. O financiamento conxunto implica a planificación e administración conxuntas. Esvaécese a nidia distribución de responsabilidades entre os distintos niveis da administración. Seguindo unha proposta da comisión para a racionalización lexislativa e administrativa (*Kommission für Rechtsund Verwaltungsvereinfachung*) o Goberno Federal decidiu medidas iniciais para reducir o financiamento conxunto no sector hospitalario, co fin de lograr unha clara separación das responsabilidades de función e gasto de Federación e *Länder*.

5. ESTRATEXIAS DE REALIZACIÓN ADOPTADAS

Mentres tanto, a realización de reformas administrativas non só se converteu en campo de investigación independente para os estudosos da administración na República Federal de Alemaña, tamén xerou unha cuantiosa e moi variada experiencia. As afirmacións xerais non son admisibles neste informe, e só se pode presentar un número limitado de detalles.

Nunha época de recursos escasos e recortes orzamentarios, xa non é posible a era de reformas estruturais globais. Por outra parte, as reformas estruturais dos anos 60 non cumpriron plenamente o esperado delas. Retrospectivamente, considéranse tecnocráticas, máis en liña con efectos de eficacia intra-administrativa que co politicamente aceptable, permitindo máis gastos que aforros. A reforma territorial da administración local é un exemplo impresionante disto. Tampouco foi sempre posible impo-los sistemas integrados de planificación e orzamentos desenvolvidos polos técnicos. Na práctica, a miúdo resultaron ter uns custos en tempo e diñeiro demasiado altos. Con frecuencia, non prestaron suficiente atención ás particularidades dos procesos políticos: gobernos de coalición, egoísmo conselleiral, pensamento político de curto prazo.

Hoxe en día, a reforma administrativa na República Federal de Alemaña realízase a pequenos pasos e alúdese a ela polo nome menos pretencioso de racionalización xurídica e administrativa. A actitude do público cara a administración pública e a súa relación custo/beneficios voiveuse máis discriminadora. Por moi amable e disposto que se atope o funcionario individual, aínda se dirixen críticas contra a burocracia como máquina anónima. O obxectivo primario da reforma administrativa actual é eliminar estas reservas por medio de servizos orientados ó cidadán.

Por outra parte, a escaseza de recursos —tanto de fondos como de persoal— permite moitos cambios que antes non se podería ter acadado. En efecto, hoxe por hoxe moitas transformacións para ben son obrigadas pola devandita escaseza de recursos.

6. A REFORMA ADMINISTRATIVA E AS AXENCIAS PARA MELLORA-LA XESTIÓN

Hai anos que se estableceron na administración xermana organismos dedicados continuamente á elaboración e realización de propostas específicas para a reforma administrativa. Inclúen, por exemplo, os tribunais de contas tanto a nivel federal como dos *Länder*, e o Centro Conxunto para a Racionalización da Administración Local (*Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung*). O seu traballo continuado vela polo alto nivel e eficacia da administración alemana.

As reformas administrativas de máis envergadura eran, e son aínda, preparadas polas comisións ás que nos referimos en repetidas ocasións no presente informe. Estas comisións, establecidas por gobernos ou parlamentos, teñen un mandato específico limitado en canto a temática e tempo. Os integrantes destas comisións inclúen representantes do goberno e/ou do parlamento, técnicos, e con frecuencia xerentes do sector privado e representantes de asociacións. Estas comisións só poden alcanza-lo éxito se as solucións que elaboran encaixan na «palxase política», polo que respecta a tempo e temática, e se se levan a cabo con enerxía. Non tódalas comisións se viñon coroadas con igual éxito.

A administración pública na República Federal de Alemaña é como un gran petroleiro cun rumbo no océano que non se pode cambiar senón de xeito paulatino. A reforma administrativa, a racionalización xurídica e administrativa, é, polo tanto, unha tarefa que se debe tratar de novo todos os días.