

UN PROYECTO DE DESCONGESTION ADMINISTRATIVA DEL GRAN LONDRES

I. El *Libro Blanco* sobre la reorganización del Gobierno Central de Gran Bretaña, presentado al Parlamento el 15 de octubre de 1970 por el entonces primer ministro del Gobierno, Edward HEATH, y el ministro de la Función Pública, hacía referencia, bajo el epígrafe *Ubicación de las tareas del Gobierno*, a una cuestión ciertamente importante aun dentro de la alternativa tecnocrático-política propia del gabinete conservador: la pretensión de descongestionar burocráticamente la megalópolis centralizada que constituye Londres, en cuanto capital del Reino Unido.

Concentración desmesurada y en todos los ámbitos, pese al expresivo dato de que una tercera parte de las tareas directivas de Gobierno se preparaban y ejecutaban ya fuera del radio urbano de la capital londinense; por ello, el citado *Libro Blanco* no había podido menos que hacerse eco de la tremenda capacidad de absorción (en medida creciente además) que el corazón de Londres comportaba respecto de los cuerpos directivos superiores y medios de la Administración británica. Afrontando directamente esta problemática, se propugnó, en cuanto contingente solución posibilista, una vía media y coyuntural: la dispersión, en la máxima medida posible, del personal administrativo no estrictamente necesario, en lugares alejados del núcleo urbano de Londres (1).

(1) Sobre el *Libro Blanco* citado, el comentario de V. R. VÁZQUEZ DE PRADA, en el número 64 de esta REVISTA, pp. 389-430. El texto del *Libro Blanco* en el mismo número de la REVISTA, pp. 433-451. Sobre el tema aludido el *Libro Blanco* precisaba lo siguiente:

*55. La reorganización y unificación de competencias departamentales que hemos esbozado en este libro brinda la oportunidad de considerar con nuevos ojos la ubicación o enclave de las tareas

Se planteaba así una política gubernativa que hacía frente asimismo al hecho del colosal volumen alcanzado en la actualidad por las actividades del sector terciario (es un índice significativo que en la vecina Francia de cada tres nuevos empleos dos pertenecen al sector servicios); problemática que se intentaba combatir por medio de una más correcta distribución por el ancho del territorio estatal, de los despachos administrativos y de los funcionarios adscritos.

Ahora bien, en cuanto precisión conceptual de entrada, esta intencionada localización de puestos de trabajo en lugares periféricos marginales del puro centro del poder, según el proyecto conservador, difícilmente, desde un puro plano de sistemática jurídica, puede ser subsumida en una forma de lo que se conoce como desconcentración administrativa; el simple hecho de un traslado de funcionarios de una población a otra no parece alcanzar la calificación técnica de una medida desconcentradora. Sin embargo, también resulta evidente que este trasvase geográfico de personal implica correlativamente un cierto desplazamiento conjunto de sus funciones y competencias propias,

de gobierno y en particular las posibilidades de apartarlas en mayor medida de la capital londinense. El Gobierno siente preocupación ante el aumento —con el paso de los años— del número de funcionarios que trabajan en el corazón de Londres y la congestión y presiones de acomodo que ello ha originado. Aun cuando una tercera parte de las tareas directivas del Gobierno se realiza en la actualidad fuera del casco urbano de la capital, el equipo de personal que trabaja en Londres ha ido creciendo al mismo ritmo que el del *Civil Service* en su totalidad. La determinación del Gobierno de provocar una contracción de las actividades gubernamentales y, con ello, del número total de funcionarios civiles, ha de contribuir a la solución de ese problema; pero es indudable que debe constituir un factor fundamental la continuación de esta política de dispersión de las actividades gubernamentales alejándolas de Londres.

56. El Gobierno intentó abordar este problema con arreglo a una base sistemática. El primer objetivo consiste en determinar cuál es la plantilla de personal que resulta imprescindible mantener en el centro de Londres para ubicar al personal restante fuera del núcleo londinense en virtud de consideraciones sobre economía y eficiencia y sobre política regional. El objetivo secundario estriba en estudiar la ubicación del personal que ha de permanecer en el centro de Londres con vistas a mejorar la eficacia en el trabajo de los Departamentos, corrigiendo la fragmentación de servicios esparcidos por toda la capital, fragmentación que ha sido provocada por las presiones de falta de espacio.

57. El Gobierno ha decidido encomendar a un grupo de estudio la determinación, con cierto grado de precisión, de las tareas que precisan continuar, siendo desempeñadas dentro de Londres y cuáles son las que pueden desempeñarse en otro lugar. Con ayuda de un modelo electrónico desarrollado por el Departamento del *Civil Service* este estudio considerará también cuáles pueden ser las ubicaciones más idóneas de las tareas dispersadas, teniendo presentados los esquemas de trabajo dentro de cada Departamento y entre dichos Departamentos. Dicho estudio exigirá aproximadamente un año y después estará el Gobierno en condiciones de adoptar nuevas decisiones sobre la evolución futura de la dispersión de servicios.

de indispensable acompañamiento (al menos en un primer momento) a la persona física, bajo riesgo de crear un vacío de gestión y decisión. Las repercusiones que este desplazamiento globalmente considerado han de suponer para la Administración periférica resultan obvias, en una dirección de un mayor potenciamiento; ésta puede ser una de las razones justificantes del interés de esta tentativa de reforma inglesa (2), a la que denominaremos informalmente desconcentradora.

II. Según lo establecido en el *Libro Blanco*, el 13 de junio de 1973 se presentó un informe al Parlamento inglés, por el primer ministro y el ministro de la Función Pública de Su Majestad, Declaración gubernamental a la que se adjuntaba, como base de estudio y discusión, un minucioso trabajo realizado por sir Henry Hardman, que trataba sobre los diversos aspectos controvertidos de la problemática; uno y otro informe debían formar la base teórica de la decisión posterior emanada del Gobierno.

Señalamos como premisa previa que por el riguroso método puesto en práctica, por los procedimientos analíticos utilizados, por las encuestas realizadas Ministerio por Ministerio, por las estimaciones económicas de costes y beneficios de la operación, la aludida Declaración gubernamental y el informe de base de Hardman constituyen un singular ejemplo en la mencionada dirección de la consecución de una política de descongestión burocrático-centralista (3).

La aparente humildad material de esta tentativa no debe obstaculizar la exacta valoración, en sus propios términos, de esta pretensión política. No cabe duda alguna de que no estamos en presencia de una posible opción innovadora de altos vuelos, ni siquiera ante una moderada tentativa general de remodelación estructural de la Administración. Sin embargo, aun reconociendo limitaciones, la problemática enfrentada posee innegable relevancia y, sobre todo, una palpitante actualidad. La apropiación por las instancias centrales de la Administración, de toda la gama directiva de la función de gestión y decisión administrativa, es una realidad diaria y tangible, incluso por encima de las divergencias de formas políticas. La gran capital estatal como centro urbano, desde esta perspectiva de la Administración, incluso puede analógicamente y salvando las distancias, llegar a representar un papel equivalente al de la metrópoli colonialista respecto de los

(2) En la actual circunstancia en que España vive una auténtica panadministrativización de las más variadas actividades y sectores, a través de una eclosión de diversos estatutos jurídicos, resulta un contrasentido la inexistencia de un régimen jurídico propio de la Administración periférica que determinase con claridad sus funciones, capacidades y competencias, deslindándolas suficientemente de los órganos administrativos centrales. De tener lugar un desplazamiento de personal de la entidad del preconizado en Inglaterra, las ambigüedades e indeterminaciones de origen se verían aumentadas mayormente al carecerse de una regulación jurídica precisa.

(3) Ambos documentos aparecen traducidos y editados en Francia por la *Documentation Française* y la *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale*, París, 1973.

pueblos colonizados; paralelismo que permite la comparación, si se refleja la influencia centralizadora sobre el resto del territorio estatal. Sin embargo, este proceso de progresiva concentración de efectivos humanos y materiales en la capital del Estado difiere en grado variable de la situación existente en la cuestión en el plano del sector privado (y un ejemplo expresivo es el español), donde una periferia industrializada ostenta auténticos poderes de organización y decisión; la diferencia del sector público y privado hacen resaltar aún más la artificialidad manifiesta de la situación denunciada por el presente informe inglés, alusión a ese macroorganismo creado (o al menos auspiciado), a la mejor conveniencia de unos determinados y parciales intereses.

III. La Declaración del Gobierno presentada por el titular del departamento de la Función Pública se limitaba a un sencillo apuntamiento de las líneas generales sobre la materia y a remitir genéricamente para una explayación posterior al Informe Hardman, que, por consiguiente, constituye el objetivo esencial del presente comentario, en cuanto proporciona las bases fundamentales de las recomendaciones finales.

Dos ejes fundamentales y premeditadamente contrapuestos emergen en inmediata relación dialéctica de todos y cada uno de los párrafos del Informe Hardman, gravitando ineludiblemente sobre las aludidas proposiciones de fondo. Por un lado, la pretensión de apoyar y propiciar una autodenominada política regional, a través de la desconcentración de actividades públicas inmersas en el sector terciario, sobre un limitado número de lugares de recepción, y por otra parte, el previsible efecto deteriorador que tal medida puede comportar para la eficacia y normal desenvolvimiento de la actuación administrativa del Gobierno. Es continua la preocupación del informe por conciliar, en lo posible, ambos polos divergentes, contradicción cuyo mero planteamiento pienso al menos que es discutible y prueba concluyente de la ideología existente en el trasfondo político de la reforma.

El Informe Hardman, partiendo de esta enunciación general, sigue un eficaz método de detectación pormenorizada de un gran volumen de información y de elementos válidos; la suma de todos ellos debía facilitar la síntesis general. Como señal inequívoca de esta concienzuda preparación puede mencionarse el dato sintomático de que, frente a una reducida reordenación territorial de unos determinados funcionarios, se parta como presupuesto de un exacto conocimiento de la totalidad de los efectivos humanos y de sus cometidos propios, que componen la Administración pública británica, en un breve párrafo introductorio aparece sucinta y esquemáticamente retratada la configuración global de dicha Administración inglesa. La simplicidad aparente de este hecho, en su vertiente de especificación meramente cuantitativa, no puede ocultar la real importancia de esta determinación en cuanto dato permisivo de subsiguientes estudios y proyectos de carácter orgánico funcional, y demuestra también que ciertas carencias

de conocimientos de la estructura de la Administración pueden ser calificadas de premeditadas o, al menos, de culposas (4).

Creo de interés reproducir textualmente dichas líneas, cuyas cifras son de octubre de 1972, por servir nítidamente para señalar el alcance de la reforma:

«Los efectivos totales de la Administración se elevan a 690.000 personas; 500.000 puestos de trabajo lo forman actividades no industriales de la Administración. Sobre este total, 356.500 puestos de las actividades no industriales de la Administración, o sea, el 70 por 100, se encuentran ya fuera de Londres, en un radio de más de 16 millas de Charing Cross.

Sobre los 143.700 funcionarios radicados en Londres, 47.800 están empleados en puestos regionales o locales... En lo que concierne a los restantes funcionarios, unos 78.000 han sido objeto de examen, con exclusión de aquellos que se encuentran dedicados a actividades que no pueden ejercerse fuera de Londres... Estos 78.000 funcionarios ... representan prácticamente todos los funcionarios que realizan un trabajo político principal en los departamentos nacionales de la Administración y del Gobierno. De hecho, en su mayoría se les puede considerar como personal directivo...»

Sobre el mencionado número total, al que se debía añadir algunos funcionarios no civiles de las fuerzas armadas que trabajaban en el Ministerio de Defensa, representando un conjunto de 86.133 personas, el Informe Hardman concretaba como punto esencial y auténtica razón de la reforma que 31.427 puestos de trabajo se revelaban como susceptibles de ser trasladados desde Londres a un pequeño número de ciudades de recepción.

Sin embargo, como el propio documento reconocía, tal tentativa (ciertamente respetable en cuanto a su volumen) distaba de ser una novedad en Gran Bretaña; muy al contrario, significaba la tercera iniciativa de descongestión de la capital que tenía lugar en los últimos treinta y cinco años. La primera en el tiempo se originó ante el temor del ataque a Londres en 1940 y como previsión frente al mismo. La segunda etapa, naturalmente de una superior reflexión y efectividad, sucedió en 1962, bajo los auspicios de Gilbert Flemming, que

(4) Este es el momento en que públicamente al menos se desconoce el número y composición total de los funcionarios existentes en España, a pesar de la relativa frecuencia de alusiones parciales o sectoriales al respecto. En el presente año 1974 todavía no existe un censo público que detalle el conjunto de los funcionarios de la Administración española. El único trabajo de esta naturaleza lo sigue constituyendo el *Índice alfabético de Funcionarios de la Administración Civil del Estado y personal contratado*, editado por la Comisión Superior de Personal de la Presidencia del Gobierno en el año 1968, que pese a no presentar un carácter omnicompreensivo, no ha tenido continuación.

lanzó un programa de erradicación de 14.000 empleos existentes en la región londinense y de otros 5.500 de la propia ciudad. Sin embargo, en 1963 el Gobierno detuvo dicho proyecto, que se reanudó parcialmente por medio de medidas coyunturales. En suma, diez años después de la suspensión del programa Flemming, 50.225 puestos de trabajo habían sido objeto de alguna forma de decisión desconcentradora (5).

Sobre esa cifra de 31.427 puestos de trabajo, de posible descongestión desconcentradora, va a girar la totalidad de los elementos, estudios e informaciones que proporciona, con un carácter exhaustivo, el informe presentado por Hardman.

IV. El informe parte del necesario análisis de los aspectos y fundamentos de tipo económico que pueden en algún modo afectar a la actuación desconcentradora. Desde esta perspectiva, tres diferentes apartados se encuentran hábilmente conectados por el informe: a) las incidencias financieras ocasionadas por la operación desconcentradora; b) los cambios surgidos, como consecuencia, en la forma de los gastos del gobierno, y c) los efectos sobre el número de los funcionarios.

Una gran atención dedica el informe al examen de las incidencias financieras de la operación. Con gran realismo, y como pieza introductoria, se formulan grandes reservas al tópico tradicional del presunto efecto multiplicador derivado del desplazamiento de puestos administrativos desde Londres hacia regiones económicamente poco desarrolladas; efecto que Hardman reconoce como extremadamente débil, sin que con toda probabilidad supusiera una sustancial repercusión beneficiosa sobre el paro declarado. La explicación de este hecho se basa en que los nuevos empleos ocupados por personas residentes en la localidad se preveía que lo fueran (en razón a su naturaleza auxiliar) por personal femenino, que en su mayor parte no estaban inscritas a los registros de paro.

No obstante, el informe destacaba, como el factor predominante de los posibles beneficios económicos derivados de la desconcentración, el deducible de las sensibles diferencias de valor de las rentas del alquiler de los nuevos despachos administrativos, en relación a los que se devengaban con anterioridad en Londres. Disparidad demostrable por el dato de que estimando la renta media de alquiler por pie cuadrado de una oficina situada en pleno centro de la capital y ocupada por la Administración entre cinco y siete libras esterlinas (según precios de 1971), una renta de alquiler normal sobre la misma superficie y en lugares bien situados en ciudades de provincias apenas si sobrepasa el valor de una libra por pie cuadrado. La economía, oscilante por lo tanto sobre las cinco libras el pie cuadrado, debía

(5) Según el Informe, en su documento anejo número 1.º, esta obra la conformaban 22.525 puestos de trabajo descentralizados, 7.840 puestos de trabajo en período de descentralización, 9.490 nuevos puestos habilitados fuera de Londres, 10.370 nuevos puestos que debían ser creados fuera de Londres.

multiplicarse por 150, en cuanto superficie media ocupada por un funcionario, lo que equivale a un total positivo de 750 libras anuales.

De tal manera y siguiendo el mismo hilo, calculando que la operación de descongestión comenzara a hacerse efectiva en el año 1975 y prosiguiera escalonadamente durante otros diez años, la ganancia final, en estrictos términos financieros, por cada empleo transferido fuera de Londres variaba entre las 3.000 y 8.000 libras, según que el alquiler precedente fuera de un edificio radicado en el centro mismo de la capital o bien en el extrarradio.

Ahora bien, en términos generales, y además de las diferencias (importantes) de las rentas de alquiler, faltaba el análisis de otros elementos cuantitativos de consecuencias financieras para la Hacienda pública, tales como el costo de los terrenos y de construcción de oficinas en los nuevos emplazamientos; las indemnizaciones por el desplazamiento del personal implicado; las diferencias de salario existentes según el diverso lugar de partida o recepción. La suma de todos estos factores demostraba un aumento de los gastos netos durante los primeros años de la desconcentración, invirtiéndose el signo a partir del año 1980; el resultado final suponía una ganancia de más de 23 millones de libras anuales al finalizar el programa previsto.

En lo que respecta a la posible variación sobrevenida en los efectivos funcionariales, la consecuencia prevista en el informe consistía en un forzoso aumento del número de funcionarios, aunque de relativo volumen; aumento derivado de la necesidad de encargar a los propios funcionarios la realización y ejecución de esta operación desconcentradora y a la exigencia de personal de reemplazo provisional en los lugares de recepción; además de los efectivos operativos complementarios. Esta ampliación, sin embargo, venía a ser inferior, como media, a un 1,5 por 100 de los funcionarios directivos residentes en Londres, al menos ocupando cargos permanentes (treinta nuevos puestos de trabajo por mil descentralizados). Dicho sea sin avanzar cifras definitivas, puesto que el informe reconoce la superación de estas evaluaciones en esta fase primera, por medio de un estudio individual y posteriormente de conjunto, de todos los departamentos ministeriales.

Y precisamente, tras este cuidado estudio de las cargas y beneficios económicos, el informe sienta una afirmación de principio: la primacía de las exigencias de una política regional sobre los antedichos factores materiales. Regionalismo desde el poder, enfocado más que a un reforzamiento jurídico de las nacionalidades que forman la Gran Bretaña (Escocia, País de Gales, por ejemplo), a una mayor ayuda estatal de aquellas regiones del país de un menor desarrollo económico. Desde esta perspectiva se comprende la modesta pretensión de la reforma, en el sentido de corregir el desequilibrio de empleo en dichas regiones por medio de la creación local de nuevos puestos funcionariales, lo que paralelamente comportaba asimismo, coherentemente con la ideología hegemónica, el deseo expreso de una presencia más activa del Gobierno en las mencionadas regiones.

V. Con el substrato económico dilucidado, el informe se detiene en la problemática de la infraestructura involucrada en algún sentido por la decisión de descongestión. En este ámbito ocupa una posición prevalente el examen de la variada gama de cuestiones que plantean las comunicaciones del personal desplazado con los centros de decisión; relaciones que debían facilitarse en la mayor medida posible al producirse el obligado alejamiento físico de los interlocutores; materia cuya importancia aumenta en cuanto que los empleos de prevista desconcentración lo constituyen, como se ha expuesto, los directivos de los servicios administrativos donde predomina el trabajo político. La indagación correspondiente se dirige a determinar la frecuencia de las reuniones de estos funcionarios, así como a la necesidad o no de entrevistas personales.

Ante el hecho notorio del nudo de comunicaciones que significa Londres respecto del resto de Inglaterra, y dada la más que justificada necesidad de *contactar* a todos los niveles con los organismos directivos de la capital londinense, la desconcentración presuponia un peligro de dispersión y una presunta dificultad en la rapidez de las resoluciones. Con el fin de tratar de solucionar estas trabas se creó un equipo interministerial que, en grupo de trabajo colectivo, llevó a cabo una amplísima encuesta; el informe pertinente detallaba minuciosamente la frecuencia normal de las reuniones de los funcionarios, los contactos internos en un Ministerio, las relaciones con otros departamentos, etc. La conclusión, tendente a una más adecuada determinación del personal susceptible de desplazamiento, sin que ello implicase lesión grave a la función, se sometía al mejor entender de cada departamento ministerial, quien debía decidir a la vista del material suministrado.

El Informe Hardman se preocupaba a continuación del examen de las zonas de prevista recepción del personal desconcentrado. Una vez más, el informe alude a la contraposición de la faceta defensora de la máxima eficacia en el Gobierno (con lo que entraban en juego factores cualificados, tales como la distancia de estos centros de recepción respecto de la capital londinense, su intrínseca capacidad de absorción y de atracción ejercida sobre el funcionariado), y los principios de una política regional, a través de la reiteradamente buscada creación de nuevos empleos en estas zonas deprimidas (6). El informe, haciendo gala de un innegable practicismo por encima de consideraciones éticas, se inclinaba en la anterior alternativa a favor de la localización de los nuevos puestos de trabajo en poblaciones regionales de entidad importante, que ofrecían la ventaja de unas excelentes comunicaciones con Londres y facilitaban la rápida relación personal. De tal forma, el informe propugna la transferencia de un número razonable de efectivos en un limitado número de loca-

(6) Partiendo de la previsión de que la mitad de los funcionarios transvasados a provincias accederían a permanecer en su puesto, la creación de nuevos puestos de trabajo en estas localidades se calculaba en unos 15.000 nuevos empleos.

lidades, con preferencia a la otra opción posible de distribuir estos mismos efectivos sobre un mayor número de poblaciones, que no recibían cada una sino un pequeño número de empleos. Por encima de potenciales auxilios a la lucha contra el paro declarado o a regiones subdesarrolladas, se trataba de trasvasar funcionarios a un mínimo indispensable de ciudades de recepción; la primacía de las motivaciones de eficacia era absoluta. Para conseguir esta concreción, una lista de ciudades de ubicación del personal fue objeto de particular atención, sobre la base de un núcleo tipo: Bristol.

El informe, por consiguiente, después de haber detectado estos variados factores, debía propiciar, con ayuda de modelos matemáticos de cálculo de la ventaja marginal y de un análisis de costes y rendimientos, el establecimiento fundado de unas sólidas conclusiones generales.

VI. Sin embargo, con antelación a esta fase final, el Informe Hardman señalaba que este acercamiento al problema puramente mecánico, propio de las anteriores técnicas de investigación operativa, no debía impedir la valoración de los elementos cualitativos subyacentes en esta cuestión, que modifican en diversa medida las hipotéticas recomendaciones deducidas de una simple valoración cuantitativa.

El primer signo de esta naturaleza lo constituía el papel representado por Londres en cuanto capital del Estado; como señala el informe con gran expresividad, salvo que se trate de crear una Camberra o un Ottawa (intención, sobra decirlo, muy alejada de la política conservadora), es en la capital londinense donde la mayoría de las actividades y funciones estudiadas debían permanecer, y ello en virtud de las posibles tensiones que podían originarse a los ministros de la Corona, al encontrarse distanciados territorialmente de funcionarios a los que tenían con anterioridad la costumbre de dirigirse para desarrollar consultas personales de carácter urgente. Argumento que, si bien de muy dificultosa cuantificación, se presentaba como particularmente válido ante la alegación de una dislocación de las operaciones administrativas causada por el desplazamiento del personal anteriormente situado en el lugar donde se establece la política de la nación.

Estos efectos peyorativos, el Informe Hardman trataba de contrarrestarlos por medio de una política de mejora de los actuales medios de telecomunicación, sirviéndose para este propósito de un examen sencillamente abrumador de las diferentes posibilidades. En el citado plano, si bien se sitúa al servicio telefónico en cabeza de la eficacia en las comunicaciones, se insiste en la necesidad de un mejoramiento intensivo de este servicio; pero igualmente se pasan a examen crítico los diferentes sistemas comunicativos, tales como la radio, las nuevas experiencias en materia de televisión, del *télex* y de los medios de transmisión de documentos, así como su fungibi-

lidad con los contactos personales. El agudo estudio de los pros y contras de todos estos instrumentos, siempre con el persistente deseo de paliar los inconvenientes consecutivos a la separación física, presenta una curiosa conclusión definitiva: *lo que importa es tener un teléfono que funcione.*

Ahora bien, es en los aspectos humanos de la operación donde el informe profundiza tratando de evitar dificultades y de salvar escollos. No ofrece dudas que una desconcentración de este cariz significa de forma paralela un obligado aumento de la movilidad de los funcionarios que se hallan en pleno desarrollo de su carrera profesional; las secuelas personales, y hasta familiares, causadas al personal más afectado por la operación examinada, el informe las señala con toda precisión, teniendo además presente la relativa influencia del trabajo independiente del marido y la mujer, en cuanto elemento valorable de interés.

El Gobierno, afrontando esta problemática, encargó al Instituto Tavistock de Relaciones Humanas la realización del pertinente estudio que tratase sobre las reacciones de los funcionarios que se veían llamados a cambiar de lugar de trabajo, así como sobre los aspectos económicos y humanos subsiguientes. El Informe Tavistock, adjunto al Hardman, presentaba unas conclusiones demostrativas de un perfecto conocimiento de las bases materiales y de la idiosincrasia propia del funcionariado, valiéndose comparativamente de la labor realizada en el mismo sentido en el sector privado.

Como muestra singular de la rigurosidad del Informe Tavistock es suficiente aludir a determinados puntos, por otra parte de relevancia indudable. Así, el informe revela que en el Ministerio del Interior, en el de Salud y Seguridad Social y en el de Educación Nacional y Ciencias, únicamente una quinta parte del personal directivo o asimilado recibirán favorablemente una hipotética desconcentración; en general, el personal no administrativo aceptaba con mejor voluntad el ser objeto de una medida de descongestión de Londres e intentaba, en menor medida, hacerse cambiar de puesto para evitar de tal manera el partir a una provincia; a nivel directivo, el número de mujeres que se encontraban dispuestas a aceptar la desconcentración resultaba inferior al de los varones, siendo todavía menor la proporción en el supuesto de funcionarios no directivos; los cargos administrativos de más alto nivel parecían los menos dispuestos a aceptar una descentralización. Sin embargo, en el Ministerio de Defensa y en el del Interior, el personal directivo se encontraba más favorablemente dispuesto a un posible traslado a provincias que sus colegas administrativos, etc.

El Informe Tavistock perfilaba asimismo los elementos estrictamente personales que puedan influir sobre la adopción de una decisión en este contexto; se citan como tales, según el orden de su importancia: la familia y cuestiones de índole absolutamente interna; problemas de alojamiento a resolver; ventajas ofrecidas por Londres;

preocupaciones profesionales y de carrera; lugar de nueva ubicación; posibilidades de educación para los hijos; exigencias de la profesión de los otros miembros de la familia; la salud, y, finalmente, la edad (7). Tras este análisis, el Informe Tavistock especifica hasta veinte recomendaciones de proseguirse con el propósito desconcentrador, que abarca una variada temática (participación efectiva del personal, consultas adecuadas al mismo, funcionamiento de un organismo central encargado de los aspectos técnicos de la operación, formación del funcionario objeto de la desconcentración, creación de un despacho de información, etc.).

El mentado informe, cuyo nivel se demuestra por la amplísima encuesta que le sirve de soporte (8), perfilaba a la perfección el entorno sociológico sobre el que actuará la posterior acción administrativa.

VIII. Volviendo al esencial Informe Hardman, éste reconoce finalmente la dificultad de determinar una única proposición desconcentradora; sobre el presupuesto del material recogido y de los factores y elementos presentados, el informe no defiende la fijación de una única solución; sin embargo, sí señala diversas propuestas desconcentradoras, a elección definitiva de la más acertada, según el mejor parecer del Gobierno.

El Informe Hardman, no obstante, aclara su explícita preferencia por una de las recomendaciones, aun haciendo notar el carácter personal y subjetivo de este juicio. La proposición elegida trataba de evitar una pérdida demasiado grave de la eficacia en la gestión administrativa, al mismo tiempo que como finalidad se esforzaba en la creación de nuevos empleos en provincias, representando, en suma, un término medio entre las otras dos proposiciones. Sus características esenciales consistían en que los 31.427 puestos de trabajo desplazados se situaban en concretas localidades que se hallaban comprendidas en una «política de regiones», así como en lugares en que previamente los diferentes ministerios habían colocado ya una parte de sus efectivos. Se trataba, por consiguiente, de una solución ecléctica, de compromiso entre los dos principios fundamentales de la reforma: las exigencias de la eficacia y las concernientes a una política de regionalización.

Otras dos proposiciones se ofrecían como punto de discusión, conectadas con dichos principios: una, la solución «eficaz», y otra, la recomendación «regional». Respecto de la primeramente citada, el acento era puesto en una minimización del posible perjuicio sobrevenido por

(7) Respecto de la edad, el Informe Tavistock señala que las personas de menos de veinticuatro años aceptan con agrado el desplazamiento; las que cuentan entre los veinticuatro y veintinueve lo aceptarían, pero con menor índice de adhesión; la curva gráfica vuelve a ascender para el período comprendido entre los treinta y treinta y cuatro años, y cae entre los treinta y cuatro y los treinta y nueve años. Viene después una línea de estabilidad, que lógicamente se detiene a los sesenta años.

(8) Para tal encuesta se entrevistó a todos los sucesivos escalones representativos de los Ministerios de Interior, de la Salud Pública y de Seguridad Social, del Ministerio de Educación y Ciencia y del de Defensa.

la desconcentración, pero sin prescindir de la redistribución del mismo número de 31.427 puestos de trabajo hacia lugares fuera de Londres, aunque lo más próximos posible. Se intentaba simultáneamente obtener un máximo de recursos financieros, de tal manera que el beneficio económico venía a ser de un 1 por 100 superior al alcanzado por la propuesta escogida por Hardman, mientras que el daño originado a las comunicaciones se reducía en un 8,50 por 100, repercutiendo favorablemente en el funcionamiento de los departamentos ministeriales.

La tercera recomendación, la «regional», suponía la desconcentración de igual número de funcionarios, pero en determinadas localidades de recepción que se encontraban radicadas en zonas de escaso desarrollo económico; opción que, según opinión de Hardman, se encontraba claramente en detrimento de la eficacia administrativa, presuponiendo asimismo un fuerte aumento del perjuicio económico (un 22 por 100 superior a la recomendación de Hardman). El exclusivo mérito de esta propuesta regionalista (según el informe) residía en que beneficiaba auténticamente a las regiones deprimidas (Yorkshire-Humberside, por ejemplo).

El punto final del informe consistía en la genérica remisión al buen entender de los ministros para adoptar la decisión que juzgaran correcta, aun insistiendo en la proposición citada en primer lugar. Esa futura resolución gubernativa podemos considerar que contaba con el suficiente apoyo teórico, sociológico y estadístico, constatable por la profundidad del informe básico; trabajo preparatorio absolutamente distante de las alegres improvisaciones propias de otros lares, incluso en apartados de un muy superior contenido.

Los conocidos cambios políticos acaecidos en la Gran Bretaña han supuesto el aplazamiento de la pertinente decisión, que se hallaba prevista para principios de 1974; circunstancia que no impiden la visión de esta Declaración Gubernamental y del Informe Hardman como paradigmas plenos de acribia, de la preparación sólida de una decisión político-administrativa. En momentos de previsible reforma global del régimen local español alcanza mayor valor esta limitada (se entiende que en cuanto a sus objetivos) tentativa inglesa, como ejemplo preclaro de un proyecto reformador, según unas coordenadas lúcidas y fundadas.

J. M. CASTELLS ARTECHE

DOCUMENTOS Y DICTAMENES

