

ESTUDIO DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA LA PREPARACION Y REALIZACION DE LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS ⁽¹⁾

(Comunicación al Tema III)

SUMARIO: I. Definición y extensión del documento.—II. Alcance del tema.—III. Procedimientos específicos para la preparación y realización de reformas administrativas. A) Procedimientos más específicamente en uso en los Departamentos ministeriales. B) Procedimientos usados por los organismos centrales especializados (Central Management Units). C) Procedimientos utilizados por el Presidente o el Gabinete para preparar o realizar reformas administrativas. D) Procedimientos utilizados por el Cuerpo Legislativo o dependientes de él. E) Procedimientos de recurso a competencias exteriores a la Administración. F) Procedimientos utilizables por los grupos oficiosos y por el público.—IV. Conclusiones.—Anexo.

La presente nota ha sido realizada para reunir materiales relativos al problema tratado en el informe de los señores F. DINAN y ALAN DEAN. Se consideran en ella, siguiendo los epígrafes sucesivos, las ideas y sugerencias contenidas en este informe:

Esta nota está dividida así:

- I — Definición y extensión del documento.
- II — Alcance del tema.
- III — Procedimientos específicos para la preparación y realización de reformas administrativas:
 - A.—Procedimientos usados especialmente en los Departamentos Ministeriales.
 - B.—Procedimientos usados por los organismos centrales especializados.
 - C.—Procedimientos utilizados por el Presidente o el Gabinete para preparar o realizar reformas administrativas.

(1) Esta nota ha sido hecha por un Comité de trabajo, presidido por el primer Presidente del Tribunal de Cuentas, que comprendía además a los señores LEO HAMON, Senador; THEIS, Consejero de Estado; SARAMITE, Consejero Refrendario en el Tribunal de Cuentas, Secretario General del Comité Central de Encuesta sobre el Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos; BRAIBANT, Auditor del Consejo de Estado, y MILHAUD, Secretario General del Instituto Técnico de las Administraciones Públicas.

- D.—Procedimientos utilizados por el Cuerpo Legislativo o dependientes de él.
- E.—Procedimientos de recurso a competencias exteriores a la Administración.
- F.—Procedimientos utilizables por los grupos oficiosos y por el público.

IV — Conclusiones.

I.—DEFINICION Y EXTENSION DEL DOCUMENTO

A.—Se ha hecho un esfuerzo para dar al término «procedimiento» su mayor extensión. Sin embargo, los informantes no definen la palabra «mejoramiento» ni la palabra «reforma». Parece que se incluye aquí todo lo que puede permitir a una administración adaptarse a las tareas que le son impuestas. Parece entonces que hay una diferencia jerárquica entre los diversos planes de reforma que pueden ser contemplados. Parecen confundirse en el informe los *planes de acción* a escala superior, y la creación, así como el funcionamiento, de los *órganos de acción* encargados de ayudar a introducir en cada momento los mejores procedimientos para la puesta en marcha de una tarea previamente definida por las instancias superiores (Parlamento o Gobierno).

De otro modo, puede preguntarse a propósito de un servicio cualquiera del Estado :

- a) ¿Qué tiene que hacer? (¿Qué?)
- b) ¿Cómo debe hacerlo? (¿Cómo?)

El informe y las discusiones que se deducirán de él parece deben concentrarse en *b)*, con exclusión (o al menos sin estudio profundo) de los problemas de *política* de la Administración y de las estructuras de conjunto adoptadas para permitir la realización continua de esta política.

B.—Señalemos de paso que la reserva indicada en el punto I-B, indicando que el «recurso a los Comités» será estudiado en un ulterior informe, no puede impedirnos considerar este método de examen, que parece imposible disociar completamente de los demás sistemas de «perfeccionamiento».

C.—No parece que los informadores hayan utilizado una documentación reciente sobre las experiencias francesas : esto puede justificar un especial esfuerzo por nuestra parte para intentar hacer un inventario de ellas.

II.—ALCANCE DEL TEMA

A, B.—Debe señalarse aquí que no solamente las «administraciones clásicas» se han encontrado ante problemas más complejos, nacidos de la evolución económica, sino también que han surgido administraciones nuevas.

para administrar o controlar patrimonios «estatalizados» recientemente, o para reglamentar ciertos desarrollos consecuencia del estado político del mundo (por ejemplo, reconstrucción imputable a las sucesivas guerras). La mera búsqueda de progreso en materia técnica y social ha entrañado considerables extensiones en la Administración (energía atómica, seguridad social, etc.), lo mismo que la intensificación de los intercambios económicos, la industrialización de nuevos países, etc., han llevado a la creación de nuevos controles (oficinas de cambios) y a la extensión de ciertas administraciones clásicas (exportación, aduanas, etc.).

C.—Parecería oportuno evocar aquí ciertas dificultades comunes encontradas por quienes quieren aportar reformas a las administraciones públicas.

En cierta manera, puede pretenderse que es más fácil para un país nuevo construir «ab ovo» una administración eficaz, ya que ninguna tradición frena aparentemente el progreso administrativo. En un país como Francia parece que cierto número de factores pueden ser tomados en consideración, unos positivos y otros negativos, o que restringen, al menos, la eficacia de los medios empleados.

Por ejemplo :

Entre los factores positivos:

— Independencia relativa de la Administración respecto al poder gubernamental, que permite a la Administración evolucionar de manera permanente (por el hecho de no estar ligada a una mayoría) y permite un progreso continuo, a pesar de la conocida inestabilidad gubernamental. Pueden ser aportadas *pruebas*, a pesar de las apariencias y de cierta opinión crítica extendida entre el público, del continuo perfeccionamiento de administraciones, como la de Correos, Telégrafos y Teléfonos, Aduanas, Servicios de Impuestos, Prefecturas, etc.)

— Alto nivel cultural y moral de los funcionarios franceses (tradicionalmente, las élites intelectuales se han dirigido preferentemente hacia la función pública), sobre todo en el plano jurídico o científico, que ha permitido a las administraciones de tipo clásico beneficiarse, mucho antes de la era de la productividad, de una formación de la cual no estaba ausente el espíritu de análisis y de síntesis.

(Al hacer la historia del movimiento de organización científica del trabajo en Francia, han sido descubiertos numerosos pioneros, que tenían lo que más tarde Henry FAYOL llamaría «capacidad de organización», entre los grandes empleados de la administración civil y militar.)

— Existencia, heredada a menudo de las administraciones reales y napoleónicas, de grandes Cuerpos convertidos en «consejeros permanentes» de los Poderes públicos y de la Administración y que han evolucionado en función de los grandes problemas planteados al Estado (piénsese, por una

parte, en cuerpos tales como el Consejo de Estado y en el Tribunal de Cuentas, y por otra parte, en los Cuerpos de Control que tienen una vocación administrativa: Inspección de Finanzas, Inspección General de los Servicios Administrativos, Cuerpos de Control del Ejército, de la Marina, etc.); lo mismo un cierto número de Cuerpos de Ingenieros del Estado, tales como los de Minas y los de Caminos y Puentes, que tienen una vocación administrativa y técnica.

Entre los factores negativos:

— *Legendario individualismo* de los franceses, que ha hecho que, lo mismo que en el ámbito industrial el espíritu del secreto de fabricación ha desplazado la ética del intercambio de experiencias, las administraciones se hayan ocultado unas a otras los pequeños detalles y que un progreso realizado en una —al menos, las iniciativas recientes— no fuese automáticamente puesto en conocimiento de las otras. (Este individualismo se encuentra más acentuado aún cuando el Gobierno —como ocurre a menudo— resulta de una coalición de partidos que desean cada uno conservar el control total de ciertos Departamentos ministeriales.)

— Exageración de cierto espíritu «reglamentarista», ligado a menudo, por otra parte, a una búsqueda apasionada de la justicia que ha entrañado la complicación de los textos aplicables a la Administración.

— Como consecuencia del individualismo de los diversos Departamentos ministeriales, ausencia de política común en lo que concierne al «progreso administrativo» o, al menos, ausencia de órgano técnico de inclusión y coordinación en la escala más elevada, al no estar dotada la Presidencia del Consejo de servicios análogos a los que en otros países tienen una misión permanente en lo que toca a la organización y métodos.

— Casi imposibilidad de licenciar al personal. Cuando la reorganización de un servicio o cierta circunstancia hacen necesario reducir los efectivos, es preciso prever la reincorporación del personal sobrante. Se choca entonces con grandes dificultades, que vienen tanto —o quizá más— del personal desplazado como de los Cuerpos que reciben este personal y tienen tendencia a considerarlo como obstáculo a su desarrollo normal. Por otra parte, hay grandes dificultades en cambiar un funcionario de un Departamento ministerial a otro.

— El sistema parlamentario no *comporta* una ligazón orgánica con la Administración —o al menos no implica, por parte de las Asambleas, la preocupación constante por ayudar a la Administración a modernizarse—. Esto es evidente. (Puede admitirse que no es asunto del Parlamento; sin embargo, es interesante recordar hasta qué punto ha permitido el apoyo del Parlamento en Gran Bretaña la afirmación de la autoridad de los servicios de organización y métodos y ha favorecido la obra de estímulo y coordinación asumida por la Tesorería).

D, E. — Conviene de modo especial insistir sobre los puntos siguientes :

— Las Comisiones (1) designadas a veces para trazar programas de reforma corren el riesgo de ser inoperantes si no son llamadas más que para servir, por ejemplo, de justificación a una disminución global de los gastos del Estado, o si no tienen la visión de controlar la ejecución de sus recomendaciones. Por otra parte, no se ve cómo podría una Comisión sustituir a una autoridad «responsable».

— Un esfuerzo de reforma debe tener en cuenta siempre las «resistencias a los cambios» que caracterizan al individuo y a los grupos humanos. No se trata sólo de frenos psicológicos momentáneos, sino también de los que resultan de una divergencia en las concepciones y que se apoyan en las reglamentaciones existentes (2).

Parece muy justo afirmar que un método que hoy no es utilizable puede serlo más tarde : la evolución actual de los espíritus en Francia parece confirmarlo. Se nota una orientación más marcada que antes hacia la creación en cada Departamento ministerial de órganos de estudios especializados, cuya coordinación sería efectuada en una escala superior.

III.—PROCEDIMIENTOS ESPECIFICOS PARA LA PREPARACION Y REALIZACION DE REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Nota:

Este capítulo del informe americano está dividido en seis partes, que corresponden, en el ánimo de los autores, a los aspectos siguientes :

A.—Procedimientos más específicamente en uso en los Departamentos ministeriales (considerados como debidos a la iniciativa propia de cada administración).

(1) Tales fueron, en particular en Francia, las Comisiones de reorganización establecidas en cada Departamento ministerial en junio de 1953 y a las cuales fué fijada la fecha límite del 10 de agosto para entrega de sus conclusiones, así como las Comisiones de Métodos de 1945, que cesaron de funcionar a la caída del Gobierno que las hizo nacer.

El proceso de «comisiones» ha sido utilizado por numerosos Gobiernos en Francia. Algunas de estas «comisiones» se han convertido en históricas, en razón del nombre que les fué atribuido o de la personalidad que presidió sus trabajos (Comisión Louis Marin, Comisión del Hacha, de la Guillotina, etc.). Aunque muchas de ellas viniesen marcadas por su carácter efímero, no puede dejar de reconocerse que han revelado a menudo ciertas lagunas en las estructuras y métodos. Su acción se ha prolongado en el tiempo de manera oportuna.

(2) Piénsese en el ensayo de fusión de dos administraciones financieras en 1926 (Gobierno Poincaré), que condujo al fracaso porque la decisión había sido tomada sin un estudio atento de las reglamentaciones que les concernían a ambas.

Igualmente, la fusión de diversas acciones financieras en una Dirección General de Impuestos en 1946 chocó con dificultades análogas.

- B.—Procedimientos utilizados por los organismos centrales especializados en los problemas de organización (o de estudio de la reforma y cuya competencia se extiende entonces a la totalidad de los servicios).
- C.—Procedimientos utilizados en el escalón más elevado del Poder ejecutivo para el estudio de reformas.
- D.—Procedimientos de intervención del Cuerpo Legislativo para promover o facilitar el progreso administrativo.
- E.—Apelación a Consejeros técnicos exteriores a la administración y ayuda mutua internacional en materia de técnica administrativa.
- F.—Apoyo dado al estudio y a la introducción de reformas por instituciones exteriores a la Administración, tales como Asociaciones, Universidades, grupos profesionales especializados, grupos de usuarios, etc.

Esta clasificación puede parecer artificial; parece, en efecto, que los diversos sistemas a considerar a propósito de cada uno de los puntos de esta división no son exclusivos de cada uno de ellos. Por ejemplo, puede haber una conexión estrecha entre las «oficinas de métodos» contemplados en A y los organismos centrales de coordinación de tales oficinas, que deberían colocarse en B, lo mismo que la apelación a Consejeros técnicos es a menudo el complemento o un aspecto particular de la misión confiada a ciertas oficinas ministeriales. Por último, ciertas instituciones privadas o ciertas Universidades se encuentran investidas a veces de una misión de estudio que puede llevar a la vía de reformas.

Conservaremos, sin embargo, aquí la clasificación propuesta en sus grandes líneas, sin perjuicio de indicar, siempre que sea útil, sea los aspectos «globales» de las experiencias realizadas, sea los vínculos existentes entre las acciones de tales organismos que concurren al progreso administrativo en Francia.

A.—PROCEDIMIENTOS MÁS ESPECÍFICAMENTE EN USO EN LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES.

1, 2.—*Recurso a personal especializado*

Se considera aquí que, cuando un servicio es importante, debe poder contar, para asegurar el perfeccionamiento de sus métodos, con servicios competentes de Estado Mayor (*management, staffs*), tales como los llamados *organization and methods, personnel management, and the budget staff*, servicios de Organización y Métodos, de dirección del personal y del presupuesto).

A falta de servicios de esta naturaleza, se recomienda —en particular a las administraciones de pocos efectivos— que al menos una persona asuma la función de organización o, más simplemente, de «estudio».

Comentario.

Esta concepción —que parece no suscitar ninguna objeción ni restricción en los países anglosajones— no se ha introducido en Francia hasta fecha reciente. Ha dado lugar a numerosas iniciativas, pero ha sido recibida a menudo con cierta reserva por los servicios mismos. Pueden ser presentadas diversas observaciones a este respecto :

a) Muy a menudo el mejoramiento en los métodos de trabajo ha sido el resultado no de servicios «funcionales» que tengan a su cargo el impulso del progreso administrativo, sino de los responsables de estos servicios. Esto explica el hecho de que muy a menudo un servicio regional o local haya sido objeto de una reorganización sin que el escalón directivo nacional sea informado o consultado siquiera acerca de ello. Los responsables de la experiencia efectuada han actuado por propia iniciativa y han informado después —si lo juzgaban útil— al escalón superior. Se cita a menudo, a este respecto, el caso del servicio departamental de Caminos y Puentes del Departamento de Seine Maritime, cuyo jefe responsable, el Ingeniero Jefe de Caminos y Puentes, tomó un día la iniciativa de proceder, con ayuda de un consejero técnico exterior, a un estudio crítico de los métodos de su administración y aplicó a todas las tareas asumidas por él métodos completamente nuevos. Sólo después de diez años de experimentación (y de éxito, según el parecer unánime de cuantos han estudiado este caso) se han decidido otros Departamentos a aplicar los mismos procedimientos, y esto sin que la Administración Central (aquí, Obras Públicas) haya tomado una posición definida en la materia.

En un plano semejante, aunque con la diferencia de estructura que caracteriza el funcionamiento de las administraciones prefectoriales, no sometidas a una dirección centralizada, puede citarse el caso de ciertas Prefecturas que, bajo el impulso de un Prefecto renovador, han sido sometidas, después de 1945, a una reorganización que presenta a la vez un aspecto revolucionario respecto a los procedimientos clásicos, sin que ningún servicio central a escala ministerial haya sido el iniciador del movimiento.

b) Es preciso subrayar el hecho de que existe en Francia actualmente cierto número de oficinas «de Organización y Métodos». Su inventario ha sido hecho recientemente en varias circunstancias que han permitido conocer sus estructuras, métodos y resultados :

1.—Por una parte, el Comité Central de Encuesta sobre el Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos ha obligado a proceder a una encuesta sobre las oficinas existentes (1).

2.—El Comisariado General de Productividad ha ayudado considerablemente a la puesta en marcha de oficinas de esta naturaleza, organizando, de acuerdo con la Dirección del Presupuesto, una formación de funcionarios

(1) El análisis de la actuación de este Comité se hace más adelante.

destinados a dirigir tales servicios. Una nota del Comisariado General de Productividad precisa así el alcance de esta iniciativa :

«Desde el comienzo de 1955 son organizados regularmente cursillos de formación que agrupan cada uno, durante tres meses, a quince funcionarios (del cuadro administrador).

»Se asegura la formación de la manera siguiente :

»Durante tres semanas, los alumnos reciben una formación básica sobre los problemas del análisis y simplificación del trabajo administrativo; luego son repartidos, en grupos de dos o tres, en «campos de experiencias» situados en administraciones en que, bajo la dirección de monitores muy cualificados, estudian durante dos meses y medio un procedimiento o una unidad administrativa.

»El resultado de los estudios y propuestas de mejoramiento elaborados en estas prácticas son objeto de un informe y son discutidos con los Jefes del Servicio. En el curso de reuniones que agrupan periódicamente a los cursillistas, éstos exponen los problemas advertidos y las dificultades encontradas durante sus prácticas, de suerte que todos puedan beneficiarse de las enseñanzas sacadas de las experiencias individuales.

»Dirigidos y aconsejados por sus monitores, los cursillistas llegan a veces a presentar propuestas constructivas que son frecuentemente adoptadas por los Servicios.

»Los cursillos alcanzan así un triple objetivo :

- Formación práctica de los cursillistas.
- Propaganda en favor de las técnicas de O. y M.
- Ayuda práctica a las administraciones.

»El funcionario así formado es devuelto a su administración. Si ésta no posee aún una oficina de O. y M., el Comisariado General de Productividad pone generalmente a su disposición un especialista para ayudar al cursillista en sus primeros trabajos.

»Varios funcionarios extranjeros han seguido como observadores los cursillos del Comisariado.»

3.—Una Asociación dedicada al estudio de las técnicas administrativas (el Instituto Técnico de las Administraciones Públicas) ha organizado en 1955 una semana de estudios comparativos sobre el funcionamiento de cierto número de estas oficinas. Han sido estudiadas en esta ocasión las oficinas creadas en las administraciones de Agricultura, del Interior, de la Dirección General de Aduanas, de Correos, Teléfonos y Telégrafos, de Obras Públicas, de la Prefectura del Sena, de la Prefectura de Policía, de la S. N. C. F., de Puentes y Caminos, del Departamento de Seine Maritime, del Banco de Francia, etc. Estos servicios tienen de tres a veintidós agentes permanentes. En total, para 17 oficinas, existen 117 agentes.

Su competencia, variable, puede extenderse al conjunto de los problemas administrativos. Se ocupan normalmente de los problemas siguientes :

- Distribución de locales.
- Dotación de las oficinas.
- Mecanización.
- Establecimiento de normas de rendimiento.
- Cálculo de costes.
- Codificación de textos.
- Estudio de impresos.
- Formación y perfeccionamiento del personal.
- Relaciones públicas.
- Estudio de las estructuras.

Su acción se ejerce, sea con ocasión de la creación de nuevos servicios, sea, por el contrario, con ocasión de una reagrupación de los servicios existentes.

Su misión es adaptar constantemente los efectivos y los medios a la utilidad real de las funciones a cumplir. Deben ser permanentes. (El fracaso de las Comisiones de Métodos creadas por la ordenanza de 6 de enero de 1945 es, en este aspecto, significativo.)

Por otra parte, para que sea eficaz la acción de estos organismos, es preciso que se establezca una colaboración estrecha y confiada con los servicios. El servicio temido al principio, tolerado luego, debe ser, finalmente, llamado por los demás servicios. Es preciso señalar igualmente que el apoyo de la Dirección General es necesario siempre para llevar a cabo una reforma de cierta envergadura. Su arbitraje se hace necesario a veces para definir la medida exacta entre la intrepidez de las soluciones nuevas y la prudencia de las tradiciones permanentes.

Conviene señalar aquí que muy a menudo las oficinas de organización existentes han sido creadas en el seno de Cuerpos de Inspección y de Control establecidos en ciertos Ministerios. Esta noción no parece haber sido señalada en el informe americano: parece, por otra parte, que la presencia de tales Cuerpos sea una característica propia de la Administración francesa. Algunos de estos Cuerpos han recibido la misión (desde su acta constitucional) de contribuir —entre otras cosas— de manera permanente al mejoramiento de los métodos (1). En efecto, puede decirse que en la mayor

(1) El Cuerpo de Interventores de la Marina, a título de ejemplo, ha sido creado por ley de 2 de marzo de 1902. Se indica en esta ley: «El control tiene por objeto salvaguardar los intereses del Tesoro y los derechos de las personas y comprobar la ejecución de las decisiones que rigen el funcionamiento administrativo, financiero y económico... Art. 4.º Los Interventores propondrán cuantas medidas juzguen útiles para simplificar y mejorar el funcionamiento administrativo de los servicios.»

Por su parte, la Inspección general de la Administración, ligada al Ministerio del Interior, en el seno del cual funciona la Oficina de Organización y Métodos de este Ministerio, creó el 1 de enero de 1956 una «misión permanente» de siete miembros para reforzar la acción de los diversos órganos y Comisiones que se ocupan en el conjunto de la Administración del Interior (Administración Central y Prefecturas) del aspecto aquí estudiado.

parte de los casos su competencia ha evolucionado en el curso de los últimos años desde un papel de verificación de la regularidad de las operaciones administrativas hasta el estudio de la estructura, dotación, procedimientos y utilización de personal.

En administraciones tales como el Ministerio del Interior, la Prefectura de Policía y la Prefectura del Sena, las Oficinas de Organización y Métodos están ligadas directamente a los Cuerpos de Inspección correspondientes. Existe aquí una innovación, pues tradicionalmente los Cuerpos en cuestión comprendían, sobre todo, a «inspectores» que disponían de pocos colaboradores y, en general, carecían de Oficina de Estudios.

Un estudio más completo de la actividad de estos órganos permitiría precisar las diferencias existentes entre las nociones de encuesta, inspección y análisis. Aproximadamente puede decirse que una encuesta (que puede recaer, por otra parte, en cualquier cosa diferente de los métodos) puede ser realizada por cualquier persona que quiera designar una autoridad; que una inspección es, en general, el cometido de funcionarios que han sufrido una preparación adecuada y que conocen las reglas de funcionamiento de los servicios que se quiere inspeccionar; y, finalmente, que un análisis es un método descriptivo utilizable por todos aquellos —inquisidores u organizadores— que tienen una vocación hacia la proposición de reformas.

La evolución de la Administración, en el curso de los últimos años, ha puesto en evidencia la necesidad de proceder a menudo a la realización de análisis: las oficinas de Organización y Métodos, tomando sus métodos de trabajo de los «Consejos de Organización», son capaces, en general, de proceder según ellos.

3.—Estudios y encuestas realizados por Comités a escala ministerial.

Sin duda se hace aquí alusión al estudio «colegial» de ciertos problemas, al cual puede proceder cualquier persona investida de una responsabilidad. No se trata, pues, más que de un procedimiento clásico de administración relacionado con el de conferencias de Jefes de Servicio, frecuentes en la administración como en las Empresas privadas, y que corresponde, en general, a la preocupación por una coordinación eficaz.

Se han formado a menudo Comités restringidos de esta naturaleza en escalones diversos, con o sin participación permanente del Jefe responsable.

Pueden tener por objeto, sea preparar una decisión, sea simplemente hacer un estudio o una encuesta a propósito de cuestiones que interesan a toda la Administración considerada o a una parte de ella. (1).

(1) En el cuadro de la acción del Ministerio del Interior se ha creado en 1950 una Comisión de Mecanografía y trabajos contables, que comprende representantes de la Administración Central, cierto número de Prefectos y un Delegado de la Comisión Interministerial de Mecanografía, que tiene un papel de coordinación en este aspecto, limitado, sin embargo, a la aplicación del método de «tarjetas perforadas» (*punched cards*) por la Administración.

Puede plantearse el problema de la eficacia de estos Comités: se ha estudiado en diversos países la técnica de las Comisiones y se han propuesto ciertas reglas generales, lo mismo que se han efectuado ciertos esfuerzos para enseñar a los funcionarios el arte de dirigir una «reunión de estudios». *Sería interesante, sin duda, delimitar la eficacia de tales métodos, que actualmente parecen formar parte de los programas de formación y perfeccionamiento de los funcionarios allí donde se han puesto en marcha tales programas.*

4.—Reclutamiento, formación y perfeccionamiento del personal

Podría afirmarse que el «progreso administrativo» depende esencialmente de los métodos seguidos para reclutar, formar y perfeccionar en el transcurso de su carrera a los agentes de la función pública. Se ha mencionado ya que la reconocida calidad en la organización de ciertas grandes administraciones francesas era debida, en gran parte, a la formación recibida por sus agentes. En cierta medida se ha podido afirmar que el sistema de formación seguido actualmente por la Escuela Nacional de Administración para los futuros miembros de los grandes Cuerpos y altos funcionarios de la Administración francesa puede garantizar un «espíritu de progreso» que no habían tenido, en el mismo grado, todos los administradores de las generaciones precedentes.

Sería necesario citar, además, algunos de los esfuerzos hechos por ciertas administraciones para orientar a su personal hacia los más modernos métodos de gestión y dirección durante su estancia, en Escuelas y Centros de perfeccionamiento. El «progreso administrativo» es impulsado, por ejemplo, en «cursillos de dirección», organizados cada año por la Escuela Nacional de Aduanas (1), en Seminarios de Formación en las técnicas de productividad administrativa y técnica, organizados regularmente por los Servicios de la Dirección Técnica e Industrial de la Aeronáutica, la Dirección de Fabricación de Armamento, etc. (2).

Para concluir, indiquemos solamente que parece dibujarse en la Administración francesa un doble movimiento:

— *De una parte, se estima que todos los funcionarios superiores deben recibir, al principio o durante el transcurso de su carrera, un entrenamiento mínimo en las técnicas modernas de trabajo y en el ejercicio de la dirección;*

— *Por otra parte, parece que cierto número de funcionarios deben re-*

(1) Se señalan también los esfuerzos de escuelas como las de Impuestos, de los P. T. T., de las Manufacturas del Estado, etc.

(2) Remitimos al lector al informe relativo al perfeccionamiento de los funcionarios en el transcurso de su carrera, preparado en relación con el punto número 2 del orden del día del Congreso de Madrid.

cibir una formación avanzada en el aspecto de organización y métodos, sea al principio de su carrera (se está creando en el Conservatorio Nacional de Artes y Oficios un Centro especial de Formación que estará abierto, a la vez, a los agentes de la función pública y a las personas privadas, sea, preferentemente, después de algunos años de ejercicio de su función.

(Los cursillos especializados organizados por el Comisariado General de Productividad, señalados más arriba, responden a este objetivo.)

5.—*Estímulo sistemático del personal para que concurra al mejoramiento de los métodos.*

Ciertos países han establecido reglas aplicables comúnmente a todos los tipos de administración, a fin de recoger y recompensar las «iniciativas» del personal para mejorar el funcionamiento de los servicios. Así, por ejemplo, el principio de la atribución de tales ventajas está previsto en la Constitución federal suiza, y en los Estados Unidos y en el Canadá (1) han sido puestos en marcha también sistemas de iniciativas muy avanzados.

Por lo que concierne a Francia, aparte de ciertos suplementos de remuneración llamados primas (que corresponden generalmente a puestos que exigen capacidades particulares), no se han hecho esfuerzos sistemáticos de esta naturaleza. Sin embargo, debe notarse que :

— Han sido creados, por ley de 19 de octubre de 1946, Comités Técnicos Paritarios comprendiendo a representantes de la Dirección y Delegados de los organismos representativos del personal. Pueden citarse numerosos casos en que los mejoramientos han sido inspirados colectivamente por los Delegados del personal y admitidos por los Poderes públicos. De una manera general, estos Comités hacen recaer su atención sobre el estudio de la revisión de los estatutos del personal.

— En algunas administraciones se han presentado diversas ocasiones de hacer participar al personal en la búsqueda de mejoramientos. Aparte del sistema de iniciativas establecido en la S. N. C. F. —que, a pesar de ser de interés nacional, no puede ser asimilada a una auténtica administración—, ciertas administraciones departamentales, que disponen de una relativa autonomía financiera, han instituido en ciertas ocasiones «concursos de iniciativas» entre su personal. Un caso típico es el de la Prefectura de la Costa de Oro, en que el Prefecto, Inspector general de la Administración en misión extraordinaria, lanzó en 1952 un concurso de ideas con premios ofrecidos por el Consejo General del Departamento. Las iniciativas debían recaer sobre los métodos administrativos empleados en lo que concernía a :

(1) La descripción del sistema canadiense ha sido objeto de un documento publicado por el Civil Service canadiense, difundido en Francia por el Instituto Técnico de las administraciones públicas, documento IT-110.

- Las condiciones prácticas del funcionamiento de los servicios.
- Las relaciones de los servicios :
 - a) Con el público.
 - b) Con los servicios anejos o técnicos.
 - c) Con las Subprefecturas.

Se advertía que estas iniciativas «no debían entrañar ningún gasto suplementario, a menos que éste constituyese un gasto de puesta en marcha y estuviese demostrada su rentabilidad».

Las iniciativas, muy numerosas, han sido estudiadas por diversas Comisiones especializadas (relaciones directas con el público, relaciones por correspondencia, información y documentación, asistencia, condiciones generales de trabajo). Luego ha llegado la fase de realización, que ha recaído sobre numerosos aspectos de los problemas considerados, por ejemplo, sobre el aislamiento de ruidos de ciertas oficinas, dotación de material moderno, las oficinas de archivos, la transformación de la contabilidad, la adopción de un nuevo sistema de señalización, la creación de una oficina de recepción, etc.

En otro plan —que se podría calificar de para-administrativo— se puede señalar otro concurso de iniciativas organizado en 1953 por un Instituto especializado. Se trataba aquí de reunir propuestas presentadas por funcionarios, individualmente o en grupo, sobre su propia responsabilidad. Se presentaron 83 memorias y fueron premiadas una decena por recomendación de un Jurado compuesto en su mayoría por funcionarios.

Las experiencias aisladas evocadas más arriba no permiten preconizar ni condenar el sistema de iniciativas en la administración. Sin embargo, podemos señalar que se dibuja una evolución en torno al problema de las iniciativas, y que, después de ensayado en las grandes Empresas, tiende a implantarse en ciertas administraciones. Consiste en preconizar lo que puede llamarse *iniciativas orientadas* y en preparar —psicológica y técnicamente— a los agentes a los que se piden ideas por medio de un entrenamiento dado generalmente con ocasión de un cursillo especializado.

Este sistema, conocido con el nombre de formación en la *simplificación del trabajo*, exhorta a cada uno a plantearse, a propósito de los problemas sobre los que se le invita a reflexionar, cuestiones elementales (¿Qué? ¿Quién? ¿Por qué? ¿Cómo? ¿Dónde?), y puede conducir a dar mayor valor a las iniciativas que habrían nacido casualmente. A este propósito, recordamos que un hombre reconocido como un gran pionero en la organización «humanizada» del trabajo, Raúl DAUTRY, cuando dirigía en Francia una red de ferrocarriles, había notado ya que las iniciativas de los agentes no eran válidas más que cuando aquéllos habían sido ayudados en la formulación de su propuesta por una sólida información previa. El había creado para este fin un servicio técnico a disposición de los que «tenían ideas», para evitarles pasos en falso y decepciones que son a menudo la consecuencia de proyectos juzgados realizables.

Añadiremos que los primeros materiales que deben ser puestos a disposición de los que se prestan —en general, benévolamente y en razón de la pasión que les anima por el bien público— a presentar iniciativas de simplificación, son los reglamentos, decretos, órdenes y, de manera general, las normas que se aplican a los servicios a reformar. *En efecto, es difícil hacer un esfuerzo de pensamiento constructivo para mejorar un sistema del que no se conocen los elementos constitutivos.*

6.—Recurso a una asistencia exterior al Departamento

Se considera aquí, por una parte, la *ayuda* que un Departamento ministerial puede recibir de un organismo que tiene una vocación más amplia; por otra parte, *todos los actos de ayuda mutua y de trabajo en común*; finalmente, las intervenciones de los organismos superiores de Reglamentación o de Control, cuya acción se ciñe cada vez menos a simples verificaciones, convirtiéndose muy a menudo en un *estimulante del progreso administrativo*.

Puede ser señalada aquí —y quizá de manera más completa más adelante— la acción en Francia de organismos como :

- El Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas.
- La Dirección de la Función Pública.
- El Comité Central de Encuesta sobre el Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos.
- La Dirección del Presupuesto del Ministerio de Hacienda.
- El Comisariado General de Productividad.
- Ciertos Cuerpos de Inspección, como la Inspección General de Hacienda.
- Ciertas Comisiones Interministeriales especializadas.
- Y, en un plan puramente técnico, la utilización de ciertos Institutos especializados, o la apelación a Ingenieros especializados en organización (que serán considerados en el capítulo siguiente).

B.—PROCEDIMIENTOS USADOS POR LOS ORGANISMOS CENTRALES ESPECIALIZADOS (Central Management Units).

Se entiende aquí por «organismos centrales especializados» todas las instituciones oficiales colocadas bajo el Poder central y susceptibles de ayudar, estimular y coordinar la acción emprendida en los diversos escalones de la Administración, desde el punto de vista del progreso administrativo. El informe americano clasifica así las diversas intervenciones :

- 1.—Elaboración y difusión de manuales y normas.

- 2.—Organización y estímulo de la formación en materia de mejoramiento de la Administración.
- 3.—Organización de encuestas e inspecciones.
- 4.—Asistencia continua concedida a los Departamentos y Ministerios de reducida amplitud.
- 5.—Utilización de los presupuestos, a fin de incitar a las reformas administrativas.
- 6.—Exigencia de informes periódicos sobre mejoramiento de la Administración.
- 7.—Consejos y recomendaciones dirigidas a los Jefes del Ejecutivo y del Gabinete.

Nosotros pensamos, sin embargo, que puede ser evocada la acción de uno o varios organismos para cada uno de estos puntos:

En lo que concierne al punto 1, el Presidente del Consejo, en virtud del Estatuto General de Funcionarios, está encargado de la elaboración de la Reforma Administrativa, pero delega sus poderes en un miembro del Gobierno, que tiene generalmente rango de Secretario de Estado (Encargado de la Función Pública y de la Reforma Administrativa). Por otra parte, el impulso dado por la Presidencia del Consejo a las reformas es sostenido por el Secretario General del Gobierno y por la Dirección de la Función Pública, ligada a él.

La Dirección General de la Función Pública, creada por una ordenanza de 9 de octubre de 1945, tiene una misión permanente de estudio en lo que concierne al *Estatuto, la carrera y la utilización del personal* civil de los Servicios Públicos. Establece, pues, normas que tienen influencia sobre las estructuras y los métodos de utilización del personal. Sin embargo, entiende más en cuestiones de principio que en cuestiones de práctica administrativa.

En lo que concierne a la «codificación de textos legislativos», que representa un método interesante de regularización de las normas de funcionamiento, el Consejo de Estado puede ser considerado como investido de una misión permanente de acción. En tanto que Alta Jurisdicción, puede ser llamado en particular a declarar si un texto dado tiene o no carácter expresamente reglamentario.

Mediante los dictámenes que da, sea sobre las cuestiones que le son planteadas por el Gobierno, sea con ocasión del examen de los textos reglamentarios que le son sometidos antes de tener efecto, el Consejo de Estado está abocado a sugerir puestas al día o armonizaciones en la organización de los Servicios. Por otra parte, el artículo 24 de la Ordenanza orgánica de 31 de junio de 1945 prevé que «el Consejo de Estado puede, por propia iniciativa, llamar la atención de los Poderes públicos sobre las reformas de orden legislativo, reglamentario o administrativo que le parezcan conformes al interés general».

Es preciso señalar aquí que ha sido instituida en Francia por la Presi-

dencia del Consejo el 10 de mayo de 1948 una «*comisión superior*» en relación con la sugestión del *Comité Central de Encuesta sobre el Coste y Rendimiento* de los Servicios Públicos, a fin de «estudiar la codificación y la simplificación de los textos legislativos y reglamentarios».

En su informe de 1952, esta Comisión señaló que los objetivos de la labor de codificación en curso podían ser clasificados en tres categorías :

- 1.—Mejorar el rendimiento de los Servicios Públicos.
- 2.—Restaurar el respeto a la Ley y el Reglamento.
- 3.—Facilitar las reformas, las simplificaciones y la coherencia de la acción pública.

Puede indicarse aquí también la acción de la *Dirección del Presupuesto* (del Ministerio de Hacienda). Se sabe que esta Dirección tiene, en el conjunto de la Administración francesa, un extenso poder de decisión y de control sobre la totalidad de los gastos civiles y militares. Tradicionalmente ha ejercido una influencia importante sobre el mejoramiento continuo de los métodos. Desde hace algunos años ha extendido considerablemente su acción propia en este aspecto particularmente por los medios siguientes :

— Ha creado en el seno de su Oficina de Estudios Presupuestarios, constituida antes, una oficina especializada de Organización y Métodos, dirigida por un Inspector de Hacienda.

— Incita a las administraciones a hacer un esfuerzo de reforma interior, concediéndoles, por ejemplo, las facilidades financieras necesarias para la instauración, a escala de cada Ministerio, de oficinas especializadas.

— Intenta convencer a las administraciones de la necesidad de hacer investigaciones sobre el coste y rendimiento de las actividades administrativas. En este aspecto, podemos señalar que los trabajos del Comité Central de Encuesta sobre el Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos han desembocado ya en la preparación de la circular de 25 de noviembre de 1955, en la cual la Dirección del Presupuesto ha precisado, en función de estos trabajos, lo que esperan los Poderes públicos de esta apreciación :

«El conocimiento de los costes y rendimientos debe permitir a los Poderes públicos disponer de datos cuantitativos para apreciar la organización de los servicios, los medios de que conviene dotarlos, las reformas a emprender, las repercusiones que pueden entrañar la extensión o la disminución de su actividad. En el plano administrativo, debe ofrecer a los escalones superiores la posibilidad de controlar la acción de sus subordinados y de estimular sus iniciativas y constituir una fuente de información adaptada a la búsqueda de mejoramientos susceptibles de ser puestos en práctica en los servicios a su cargo.»

Vemos aquí que se trató de una especie de normalización de métodos susceptible de ser extendida a todos los servicios y capaz de abrir camino a reformas constructivas.

Por otra parte, la Dirección del Presupuesto ha decidido consagrar parte del presupuesto a ayudar a las administraciones que desean empen-

der gastos capaces de procurarles mejoramientos en los métodos o el utillaje. En 1956 fué puesto a disposición de las diversas administraciones interesadas un crédito de 100.000.000. Los créditos son concedidos previo dictamen técnico del Comisariado General de Productividad (1).

— Esta misma Dirección procede a estudios de conjunto sobre la posibilidad de reformas institucionales generales. Entre las más recientes puede citarse un ensayo de reforma de la presentación presupuestaria y del voto del presupuesto (2) (cuestión que debe colocarse en el capítulo de relaciones entre el Parlamento y el Gobierno), el estudio de la reforma del régimen de otorgamiento de los contratos del Estado y la preparación de un procedimiento que permita seguir más de cerca los gastos de dotación del Estado.

— El punto 1 del informe menciona la preparación de «manuales»: puede también señalarse el hecho de que el Comisariado General de Productividad ha preparado diversas guías relativas a problemas de técnica administrativa comunes a los diversos servicios.

— *El punto 2 del informe se titula Organización y estímulo de la formación en materia de mejoramiento de la Administración.* (Conduct of and encouragement of training in management improvement).

Un inventario de las acciones emprendidas en Francia con este fin sobrepasaría los límites del presente informe: recordamos que el informe sobre el punto 2 del orden del día del Congreso de Madrid tratará de ellas, sin duda, de una manera más completa.

Conviene, sin embargo, indicar aquí diversos organismos que pueden ayudar en Francia a la adaptación continua del personal de todos los grados de la jerarquía administrativa a tareas de organización y encuadramiento cada vez más completo. Los esfuerzos más característicos a señalar parecen ser los siguientes:

— *La Escuela Nacional de Administración*, que tiene la misión de formar los altos funcionarios civiles de la Administración, ha orientado sus programas, desde su creación en 1946, hacia una fórmula que da tanta importancia a la formación de los funcionarios en tanto que «jefes y organizadores de la función pública» como a la formación puramente intelectual. Un período en una administración, el primer año —en una ciudad de provincia o en Africa del Norte—, y otro en una Empresa, el tercer año, ac-

(1) Este Comisariado ha creado una Comisión permanente bajo el nombre de «Productividad y Administración», encargada especialmente de la búsqueda de perfeccionamientos y simplificaciones en los métodos administrativos.

(2) Este ensayo de reforma de la presentación presupuestaria y del voto del Presupuesto ha sido objeto de un «Decreto orgánico» adoptado recientemente por el Consejo de Ministros. Se observará que este decreto ha sido preparado de conformidad con lo prescrito en el art. 16 de la Constitución de 1946.

Señalamos igualmente que la reforma del régimen de otorgamiento de contratos del Estado ha sido realizada por Decreto de 12 de marzo de 1956.

túan en un sentido que choca, según opinión unánime de los que se han ocupado de este problema, con la formación clásica de base casi únicamente jurídica. Es preciso señalar que el programa del segundo año de esta Escuela comprende un curso cuyo contenido cambia de un año a otro, y que recae sobre aspectos diversos de las prácticas administrativas. Estos problemas son tratados también en los trabajos de seminario de la E. N. A. Finalmente, esta misma Escuela, en 1955 y de acuerdo con la Dirección de la Función Pública, ha tomado la iniciativa de organizar un cursillo especial de un mes sobre técnicas de organización y métodos para los alumnos de la promoción saliente.

— Ha sido creado un centro de perfeccionamiento en el transcurso de la carrera: el *Centro de Altos Estudios Administrativos*. Este Centro organiza cada año una o dos sesiones de enseñanza en las cuales toman parte cierto número de funcionarios seleccionados, junto a delegados de empresas y de grupos profesionales.

— *El Comisariado General de Productividad* ha adoptado desde 1955 un amplio plan de ayuda técnica a las administraciones, a fin de permitirles disponer en breve plazo de un Cuerpo de funcionarios entrenados en las técnicas de organización.

— Finalmente, podemos señalar aquí que numerosos funcionarios civiles y militares son destacados a menudo para seguir cursillos en *organismos especializados en la formación de cuadros*, tanto si se trata de organismos privados como subvencionados o creados al margen de la Administración.

3.—Organización de encuestas e Inspección

Se han citado antes las misiones asumidas por los Cuerpos de Inspección particulares de algunos Departamentos ministeriales. Recordamos aquí que ciertos otros Cuerpos, la Inspección General de Finanzas por ejemplo, están a disposición de los Poderes públicos para cuantos estudios y encuestas estimen útiles.

La Dirección del Presupuesto, por su función permanente, orienta a menudo tales estudios hacia los servicios en que parece oportuno llevar a cabo planes de reforma. Esta acción completa entonces a la de la Dirección del Presupuesto, señalada más arriba.

Con independencia de los trabajos realizados de modo permanente por tales Cuerpos, deben ser destacadas aquí dos Instituciones que juegan un papel cada día más revelante en el movimiento de búsqueda de simplificaciones y de modernización de la reglamentación:

El Tribunal de Cuentas tiene por misión permanente el control de la gestión financiera de las Administraciones públicas. Con ocasión de los estudios e inspecciones efectuados por sus miembros, le es posible hacer cualesquiera críticas útiles sobre la estructura y organización de los Servi-

cios, inspirando así muy a menudo reformas cuya utilidad no habrían descubierto quizás por sí mismos los responsables de los servicios interesados.

Por otra parte, los miembros de esta Alta Jurisdicción, lo mismo que los miembros del Consejo de Estado, están muy a menudo asociados a los trabajos de las Comisiones interministeriales o ministeriales que tienen vocación de simplificación.

El Comité Central de Encuesta sobre el Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos, creado en 1946 y presidido estatutariamente por el Primer Presidente del Tribunal de Cuentas, ha recibido una amplísima misión de estudios que se ha concretado en numerosas encuestas. Actualmente es el único organismo de competencia general y permanente. Se reconoce en general que, contrariamente a lo que sucede con las Comisiones creadas por ciertos Gabinetes ministeriales que no han tenido más que una vida efímera, «la permanencia» de este Comité ha sido un elemento determinante de la eficacia de sus encuestas. Además, el hecho de obrar en estrecha competencia con el Tribunal de Cuentas, la Dirección del Presupuesto y la Dirección de la Función Pública y de poder disponer para sus encuestas de las personalidades más cualificadas en todos los terrenos, ha dado a este Comité una figura muy particular. En ausencia de un órgano permanente encargado de estimular y coordinar la acción de los diversos Departamentos ministeriales en el ámbito de los métodos, las conclusiones de este Comité son consideradas como directrices que en muy diversas direcciones marcan las posibilidades de un esfuerzo concertado de simplificación. Muchas de sus recomendaciones han sido aplicadas ya. Algunos lamentan, sin embargo, que su misión sea puramente consultiva.

Finalmente, podemos señalar aquí que, independientemente de los órganos citados más arriba, han sido creadas cierto número de Comisiones interministeriales con la misión de promover progresos administrativos en ámbitos varios. Entre ellas, la Comisión Interministerial de Mecanografía, la Comisión Interministerial de Publicaciones, la Comisión Superior de Contratos Públicos, contribuyen con modalidades diversas a la unificación de métodos y a la coordinación de investigaciones.

4.—Asistencia a los servicios que no tienen órganos de estudios propios

La ayuda mutua entre los Servicios tiene por objeto lograr que unos Servicios se beneficien de los hallazgos o de la experiencia de los otros. Esta ayuda mutua existe desde hace mucho tiempo, pero esencialmente bajo una forma empírica.

Recientemente, el Comisariado General de Productividad, cuya misión inicial es ocuparse principalmente de la economía privada, se ha ocupado de este problema. Por su impulso (1) ha podido ser organizada cierta coope-

(1) A título de indicación, los Delegados de este Comisariado General estaban pre-

ración entre los Servicios (por ejemplo, un funcionario de los P. T. T. ha sido encargado de un estudio de organización en la Secretaría del Contencioso del Consejo de Estado). Más ampliamente, puede indicarse que los intercambios de experiencias entre los Servicios se han intensificado desde hace algunos años, sobre todo gracias al desarrollo de los Institutos públicos y privados, que provocan periódicamente la reunión de funcionarios que tienen tareas similares en Servicios diferentes. Un ejemplo típico de esta ayuda mutua se encuentra en el terreno de las compras. Ciertos Ministerios técnicos son llamados a menudo a aconsejar a aquellos menos especializados en las compras que exigen una competencia particular. La Dirección de Precios en el Ministerio de Economía Nacional ha favorecido la institución de esta ayuda mutua.

5.—*El aspecto presupuestario* del problema tratado ha sido estudiado ya. Parece inútil volver sobre él.

6.—*Informes periódicos*

Hacemos aquí idéntica observación, pues la cuestión está ligada particularmente al trabajo de los Cuerpos de Inspección estudiado más arriba.

Señalaremos, sin embargo, que no ha sido explotada sistemáticamente en Francia la idea de un informe anual que enumere todos los perfeccionamientos realizados en los Servicios.

C.—PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS POR EL PRESIDENTE O EL GABINETE PARA PREPARAR O REALIZAR REFORMAS ADMINISTRATIVAS.

1.—*Instauración, refuerzo y utilización del personal especializado en el ámbito de la gestión*

Los procedimientos citados en B parecen responder al título de este epígrafe. Se observará, sin embargo, que el texto americano expresa aquí una duda sobre la eficacia real de los órganos existentes, basada sobre el temor —quizá justificado en ciertos países— de que el Poder central no conceda el valor suficiente a las iniciativas de los órganos consultivos existentes.

En lo que concierne a Francia, cada Departamento ministerial, según la tradición, no depende más que de la autoridad del miembro del Gobierno que lo tiene a su cargo. Las iniciativas de reforma sometidas por

sentés en mayo de 1956 en nueve Ministerios, un Territorio de Ultramar y un Organismo Internacional. En total, el Comisariado General realizaba 22 estudios tendientes al mejoramiento de los servicios correspondientes.

los diversos organismos ministeriales quedan a veces sin relevancia por ello, ya que chocan con intereses y tradiciones, y el Presidente del Consejo no siempre tiene la posibilidad ni la voluntad de imponer su aplicación.

Piénsese también en que muchos problemas que se plantean a la Administración son «interministeriales», y que únicamente una autoridad en el escalón más elevado podría apresurar su solución. Las resistencias vienen a la vez de las Administraciones, de los Partidos e incluso más allá de ellos de las colectividades que actúan sobre éstos. Todo el mundo —aun el poder mejor intencionado— debe contar con los elementos psicológicos y políticos que pueden jugar. Es, pues, normal que se busquen a menudo compromisos por obra de intereses y de pasiones existentes. Los órganos de estudio, inspirados por el interés general, proponen habitualmente soluciones inspiradas por un espíritu de justicia y por las consideraciones de la lógica. Deben ser excusados los dirigentes que deciden a menudo —o que no deciden nunca— bajo el imperativo de una intuición aparentemente tan nociva.

2.—Utilización de fondos especiales

Hemos indicado antes las posibilidades ofrecidas por la Dirección del Presupuesto mediante créditos especiales a las administraciones deseosas de modernizarse.

No se trata hasta ahora más que de un procedimiento limitado. Ha sido lanzada en Francia a veces la idea de que la Administración justifica un plan más ambicioso, y algunos han preconizado la instauración de «un plan administrativo francés», que sería en el aspecto que nos ocupa un poco el equivalente del «plan de modernización y de dotación» (llamado también «Plan Monnet»), que ha permitido a la economía francesa desarrollarse, en el curso de los años precedentes, con independencia de los programas anuales de financiación.

Sin entrar en un estudio detallado, indicamos que podría deducirse de ello un tema de discusión, pues parece que la Administración, al ser permanente, puede ser objeto de planes de transformación a largo plazo mejor que cualquier otro medio.

3.—Comités Especiales de Altos Funcionarios (o Ministros)

El problema parece exceder de los límites de este informe; si no, sería preciso citar ciertos «Comités Interministeriales» que existen en todos los países, pero que tienen en general objetivos de coordinación política más que de perfeccionamiento administrativo.

Por otra parte, recordamos que los altos funcionarios, pertenezcan o no a grandes Cuerpos, están a menudo encargados, de modo individual o co-

lectivo, de misiones de estudio que tienen relación con los problemas de estructura o de organización.

D.—PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS POR EL CUERPO LEGISLATIVO O DEPENDIENTES DE ÉL.

La organización de los Servicios públicos en Francia es competencia del Poder ejecutivo, en razón de los principios generales que rigen la separación de funciones en el Derecho francés.

La ley de 17 de agosto de 1948, destinada a precisar las atribuciones del Parlamento y de la Administración, dió competencia al Gobierno para todas las disposiciones concernientes a la *organización, reorganización y reforma de los Servicios públicos*, no obstante a esto las disposiciones legislativas anteriores.

Parecería así que el Parlamento no debiese intervenir en las reformas de la Administración. Sin embargo, está muy lejos de ocurrir así: *Los parlamentarios individualmente y el Parlamento colectivamente, están llamados a jugar cierto papel en el ámbito de las reformas administrativas.*

Es necesario distinguir dos clases:

- 1.—La intervención parlamentaria se produce por *iniciativa del Gobierno.*
- 2.—La intervención parlamentaria se produce por *iniciativa del Parlamento mismo.*

1.—*Intervención parlamentaria por iniciativa gubernamental*

Se puede distinguir:

- a) El caso en que uno o varios parlamentarios son llamados a formar parte de Comisiones de reforma administrativa o de perfeccionamiento de la Administración,
- b) El caso en que el Gobierno mismo pide al Parlamento un proyecto de ley que opere una reforma administrativa.

a) Forman parte a menudo parlamentarios de las Comisiones destinadas a estudiar reformas administrativas, o a seguir la evolución de la Administración. Se encuentran en ellas al lado de altos funcionarios, de representantes de los usuarios, de las organizaciones de funcionarios, de universitarios, etc.

Algunas de estas Comisiones tienen un campo de investigaciones muy extenso, v. gr., el Consejo Superior de los Servicios Públicos, el Comité

Central de Encuesta sobre el Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos; otros tienen un objeto más limitado, por ejemplo, el Consejo de Emisiones radiofónicas francesas para el extranjero.

En ciertos casos el parlamentario forma parte de la Comisión a título de simple miembro, recayendo la presidencia en un alto funcionario; en otros casos el parlamentario asume la presidencia por la propia decisión ministerial.

Según se ve, las modalidades de participación parlamentaria en esta actividad son variadas, pero la inspiración es generalmente la misma.

El Ministro quiere recurrir a una o varias personas que, al no pertenecer a la jerarquía administrativa y encontrarse en contacto directo con la opinión por sus funciones, pueden apreciar con mayor libertad los métodos de trabajo en vigor.

Se piensa que el parlamentario representará el punto de vista del usuario, pero con mayor autoridad y competencia que el usuario mismo, ya que conoce, por razón de otras experiencias de su función, el modo de trabajo de la Administración. En todo caso, el Gobierno quiere asegurar un «ojo nuevo», hacer que la Administración no sea juzgada solamente por sus propios prácticos.

Los parlamentarios pueden, además, representar el estado de espíritu de las Asambleas hasta en los Consejos en que se elaboran las decisiones propiamente administrativas; su participación en estas deliberaciones puede servir luego, frente al Parlamento, de caución de las decisiones tomadas.

b) El Gobierno pide con relativa frecuencia al Parlamento disposiciones que interesan la organización o el funcionamiento de los Servicios públicos. Esto ocurre, bien porque, a pesar del principio general de la ley de 1948, es necesaria una intervención legislativa (necesidad de un gasto nuevo, modificación del Estatuto de funcionarios fijado en Francia por una ley, etc.), o bien porque la materia le parezca lo suficientemente importante. Los parlamentarios han señalado a menudo que se les sometían proyectos de ley concernientes a cuestiones que el Gobierno hubiese podido perfectamente regular él mismo en virtud de sus propios poderes.

El Gobierno actúa en estos casos como si quisiese «cubrirse»...

Pero, en este caso, no existe sólo por su parte prudencia o pusilanimidad, sino también un deseo de dar a una reforma una solemnidad y garantía de estabilidad particulares.

2.—Iniciativas que emanan del Parlamento mismo

Este modo de intervención —el más frecuente— puede asumir las tres formas siguientes:

- a) Discusión sobre el funcionamiento del Servicio.
- b) Propuesta de resolución
- c) Propuesta de ley.

a) *Los parlamentarios tienen numerosas ocasiones de informarse del funcionamiento de un Servicio administrativo* y, si llega el caso, de preconizar una reforma. La marcha de un Servicio puede ser objeto de una interpelación ante la Asamblea Nacional, de una cuestión oral sin debate, e incluso de una cuestión escrita por iniciativa de un diputado o de un senador. En cualquier caso, el parlamentario, al mismo tiempo que recoge la información, presenta críticas y, eventualmente, iniciativas. Estas iniciativas pueden preconizar tal o cual reforma particular.

De hecho, interpelaciones y cuestiones recomiendan raramente una reforma de la Administración. En efecto, más que a una puesta al día de la Administración, se refieren a la crítica de una decisión tomada cuya reforma piden: el embarazo del orden del día parlamentario y la multitud de temas de actualidad se prestan mal, por desgracia, a un debate de conjunto, que no llega más que cuando una crisis atrae la atención de la opinión sobre la necesidad de una reforma.

Por el contrario, los trabajos de las Comisiones parlamentarias y la discusión general del presupuesto de un Departamento ministerial proporcionan ocasión para un examen de las reformas administrativas posibles.

Es frecuente que la sugestión de estas reformas sea discutida en Comisión. A veces la Comisión delega en algunos de sus miembros para proceder a una encuesta; muy a menudo esta encuesta se decide a propósito de una cuestión que presenta aspectos esencialmente políticos, pero a veces el examen de esta cuestión comporta también el estudio de reformas administrativas.

¿Cuál es la sanción de estas discusiones? Raramente ocurre que la Comisión adopte una moción recomendando una reforma, pero en el curso de la discusión presupuestaria el Ministro adquiere un compromiso. Ocurre también que el parlamentario, para ver consagrada su iniciativa, haga adoptar una reducción indicativa del crédito; el voto que recaer sobre ella tiene el valor de una manifestación de voluntad del Parlamento; esta manifestación de voluntad se produce aquí de forma muy indirecta.

Se aproxima a estas intervenciones el papel del Ponente general de la Comisión de Hacienda o de los Ponentes de los Presupuestos especiales. Estos parlamentarios siguen durante todo el año la marcha de tal o cual Servicio administrativo, y a menudo preconizan, estimulan o desaconsejan una reforma. Tienden a representar el espíritu y las aspiraciones del Parlamento en el examen de la actividad de la Administración y de las eventuales reformas.

b) *La manifestación de voluntad es directa* cuando el Parlamento adopta una propuesta de resolución preconizando una reforma determinada de la Administración, o más generalmente, el estudio de un complejo de reformas; el debate que se desarrolla entonces es semejante a los que han podido desarrollarse en las intervenciones objeto del epígrafe precedente. Simplemente, el debate tendrá mayor amplitud y terminará con la adopción

de una resolución por la cual una u otra de las Asambleas dará a conocer su deseo.

Debe señalarse, en efecto, que en el Derecho parlamentario francés la propuesta de resolución, a diferencia de la ley, es obra de una sola de las dos Asambleas del Parlamento, y que en estas condiciones no tiene fuerza obligatoria frente al Gobierno. Este no incurre en responsabilidad si no tiene en cuenta la propuesta de resolución.

Sin embargo, de hecho, el Gobierno verá en estas manifestaciones el índice de una evolución de la opinión parlamentaria susceptible de manifestarse, si no recibe satisfacción, por decisiones legislativas propiamente dichas. Por consiguiente, se esforzará, si no en poner en ejecución la resolución votada, al menos en tenerla en cuenta. Por otra parte, la Asamblea Nacional había instituido en 1948 una Comisión permanente de la reforma administrativa, encargada de seguir permanentemente las reformas de la Administración y de preconizar cierto número de ellas.

Esta Comisión desapareció junto con la legislatura que la había instituido.

c) Puede suceder, finalmente, que algunos parlamentarios propongan por propia iniciativa un texto de ley que entrañe una reforma de la Administración por supresión de un Servicio, por reducción de sus efectivos, por extensión de sus atribuciones, etc. La intención de los parlamentarios que toman esta iniciativa es dar a su voluntad una forma que imponga al Gobierno su observación; a diferencia de las formas estudiadas antes, se trata aquí de *ligar* al Gobierno.

Si bien tales iniciativas son relativamente frecuentes, es raro que el Parlamento les dé curso rápidamente. Más bien se suelen tramitar cuando la experiencia muestra que pasa el tiempo y la Administración no realiza espontáneamente las reformas de que se trata.

El Parlamento, considerando entonces que se encuentra ante un fenómeno de inercia o de mala voluntad administrativa, emplea el medio jurídico adecuado para imponer su voluntad de reforma.

Ha habido ocasiones en que la creación de un Cuerpo de funcionarios prometido, pero no realizado durante años, ha sido impuesto, finalmente, por un texto legislativo.

En tales casos, los parlamentarios que propugnan una reforma, sabiendo que no obtendrán una discusión rápida de ella aislada, se esfuerzan a menudo en «pegarla» a una ley, a ser posible presupuestaria. La necesidad de utilizar el presupuesto antes de una fecha determinada garantiza que la reforma sugerida no será diferida indefinidamente. Vemos así las leyes presupuestarias cargadas de disposiciones legislativas que rebasan su objetivo propio; estas disposiciones, llamadas a menudo «jinetes», han sido siempre condenadas por la doctrina y están excluidas en teoría por el Reglamento de las Asambleas. Su adopción reiterada muestra, sin embargo, que responden a una exigencia de la práctica y de la vida parlamentaria.

Una forma particular de intervención imperativa del Parlamento en las reformas administrativas es la que consiste en practicar, durante la votación del presupuesto, reducciones masivas de crédito, dejando al Gobierno el cuidado de efectuar las reformas administrativas necesarias para realizar estas reducciones. Este procedimiento encuentra su justificación teórica en la opinión del Parlamento de que «hay posibilidad de realizar economías y suprimir despilfarros», que la Administración no actuará más que si se ve forzada a ello, y que conviene obligarla a reformarse retirándole el medio de persistir en sus errores.

Sin embargo, la utilización de este procedimiento tiene grandes inconvenientes, porque al no especificar el Parlamento las reformas precisas para realizar las economías que prescribe, hay el peligro de que las economías prescritas lo sean sin un profundo examen de las posibilidades y oportunidad de realización, y simplemente a fin de sustraerse a la impopularidad de las medidas fiscales.

Por su parte, el Gobierno, obligado a realizar reformas de las que sólo sabe que deberán procurar economías, no siempre toma las mejores medidas y opera reducciones de efectivos que hubiera sido preferible evitar y que hubieran sido evitadas si no se hubiese comenzado por obligarle a «hacer algo rápidamente».

Esta enumeración de las intervenciones parlamentarias en la ejecución de reformas administrativas muestra que la separación de los poderes e incluso de las funciones no basta para suprimir la cooperación del Ejecutivo y el Legislativo en lo que se refiere a reformas de la Administración.

Bajo diversas formas, individual o colectivamente, los parlamentarios intervienen para aportar, en la apreciación del funcionamiento de los Servicios públicos, el punto de vista del hombre que está fuera, y de ayudar a la Administración a superar sus propias rutinas y a defenderse del imperativo de los hábitos.

Concebida así, la intervención parlamentaria tiene su utilidad y su legitimidad. La Administración no está hecha para sus funcionarios, sino principalmente para el servicio público; pero la intervención parlamentaria es tanto más útil cuanto menos reviste formas espectaculares, al estar el parlamentario mismo protegido contra la demagogia y permitir al elegido una visión prolongada de la marcha del servicio público y un contacto continuado con los funcionarios. El mejor resultado se obtiene cuando la intervención parlamentaria desemboca no en el voto de una ley —regla demasiado rígida en la práctica—, sino en decisiones administrativas y gubernamentales más fácilmente revisables en nuevas circunstancias. De este modo cada uno recibe del otro las enseñanzas que puede esperar de él, aportando a la vez las suyas propias.

E.—PROCEDIMIENTOS DE RECURSO A COMPETENCIAS EXTERIORES A LA ADMINISTRACIÓN.

1 y 2.—Hemos señalado ya casos en los que las administraciones públicas han recurrido a consejeros exteriores privados. El sistema se ha extendido en Francia a las administraciones centrales lo mismo que a los servicios exteriores. Entre las administraciones que han apelado a expertos en el curso de los últimos años, puede citarse la Dirección del Presupuesto, la Administración Militar, la Dirección de Personal del Ministerio de P. T. T., la Prefectura del Sena, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Agricultura, y algunas grandes ciudades. De manera general, las experiencias han sido consideradas eficaces cada vez que una acción de este tipo ha sido incluida en un programa de reorganización apoyado ampliamente por los poderes dirigentes y en la medida en que han sido asociados estrechamente funcionarios al trabajo emprendido. Se notará, sin embargo, que muchas veces las recomendaciones hechas por los expertos no han sido seguidas de realizaciones, bien por razón de la complejidad de los reglamentos existentes, bien a causa de los cambios interiores en el alto personal de los servicios estudiados. Finalmente, es preciso señalar los frenos psicológicos que a veces han retardado o anulado los esfuerzos de reorganización emprendidos.

La tendencia actual consistente en formar funcionarios en las técnicas de organización puede modificar sensiblemente las formas de intervención de consejeros exteriores. Esta tendencia no debería suprimirlos totalmente, sino obrar de suerte que fuesen llamados para completar en puntos precisos la acción de los Servicios de Organización y Métodos y de las Direcciones mismas (pues parece lógico que éstas tengan la última palabra en materias de reformas al tener la responsabilidad de la tarea que se cumple).

3.—Recurso a las Universidades

Este epígrafe hace alusión, sin duda, a ciertas formas de cooperación existentes en los Estados Unidos entre Universidades y Administraciones. En lo que concierne a Francia, el problema se presenta de manera un tanto distinta. En primer lugar, es preciso dar a la palabra «Universidad» su más amplio sentido que desborda la noción clásica de «Facultad» y que englobará entonces todas las formas de enseñanza, de perfeccionamiento y de investigación.

Entonces este punto podría expresarse, más o menos, así: ¿Cuáles son los lazos existentes entre la Administración y los Establecimientos de Enseñanza Superior o los Centros de Investigación establecidos en torno a aquéllos, que constituyen factores de progreso de la Administración en su conjunto?

Podríamos citar algunos centros que directa o indirectamente contribuyen con sus investigaciones y esfuerzos de información a este progreso, sin que exista, en general, un verdadero contrato. Veamos algunos ejemplos.

— El Centro de Investigaciones Administrativas (1), establecido en el seno de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas, que realiza esfuerzos de información e investigaciones sobre aspectos muy diversos del funcionamiento de las administraciones francesas y extranjeras.

— Algunas administraciones (Ministerios de Trabajo y de la Marina Mercante) han recurrido a laboratorios universitarios de Psicología aplicada, a fin de determinar las mejores condiciones de selección y orientación de su personal.

— Se ha establecido una colaboración de este tipo también entre empresas de interés nacional y centros para-universitarios, tales como el Centro de Estudios Sociológicos de la Universidad de París.

Podemos recordar también la importante aportación «recíproca» que caracteriza las relaciones establecidas entre la Escuela Nacional de Administración y el conjunto de las administraciones a las que esta Escuela envía sus alumnos durante el período de prácticas.

Finalmente, puede señalarse que profesores franceses son llamados a menudo como expertos para administraciones de otros países, para una doble tarea de enseñanza y consejo.

4.—*Instauración de Comisiones compuestas, en todo o en parte, de personas privadas*

Puede concebirse el llamamiento a «personas privadas», bajo dos puntos de vista. O bien se trata de personas experimentadas en el ámbito de las técnicas administrativas, que actúan como expertos y aportan «el ojo nuevo», siempre útil, o bien se trata de personas representativas de ciertos medios «usuarios» consultados hasta cierto punto para que las recomendaciones que pudieran ser tomadas tengan en cuenta los «intereses presentes». La primera fórmula ha sido aplicada en Francia en varias ocasiones (Comisión de estudio del Monopolio de Tabacos en 1923, en la cual participaban Henry FAYOL y André CITROËN; Comisiones de reorganización de cada Ministerio en 1935, cada una de las cuales comprendía un experto en organización científica; Comisiones de Métodos en 1945, etc.). La segunda fórmula es la de numerosos Consejos consultivos en los que están representados los medios económicos, pero se trata, en general, de Consejos con una misión política general más que de revisión de las estructuras y métodos.

De un modo general, creemos poder afirmar que, si bien es oportuno

(1) Este Centro está colocado bajo la dirección de M. Henry PUCET, Consejero de Estado, Presidente del Comité Científico del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

que una Comisión de reforma pueda apelar a consejeros «privados», parece que su tarea debe ser únicamente de «Consejo» y que no deberán nunca estar en el mismo plano que los Delegados de la Administración en la determinación de las decisiones a tomar y de los planes de acción a trazar.

Cualesquiera sean, en efecto, su buena voluntad y competencia, puede estimarse que no deben estar asociados al hecho de tomar las decisiones, ya que no podrán asumir la responsabilidad de sus consecuencias.

5.—Intercambio de funcionarios con otros países

Los medios administrativos franceses han sido siempre favorables a los contactos internacionales. Es indiscutible que un intercambio de experiencias en este aspecto es siempre generador de progreso.

Pueden ser señalados particularmente los contactos multinacionales establecidos entre los países signatarios del Pacto de Bruselas, así como dentro del ámbito de la O. E. C. E. Visitas colectivas de país a país permiten regularmente una mutua información sobre los problemas administrativos.

Además, numerosos funcionarios extranjeros son recibidos en Francia como cursillistas, bien en la E. N. A., bien en Escuelas especializadas (por ejemplo, la Escuela Nacional de Aduanas, la Escuela de Aplicación de la Estadística y de los Estudios Económicos, etc.), bien en las mismas administraciones.

6.—Cooperación técnica.

Con independencia de las numerosas misiones de expertos franceses enviadas a los países llamados subdesarrollados, para cooperar al progreso económico de estos países —y que tienen a menudo un papel de Consejeros de ciertas administraciones—, Francia es llamada a veces a aportar su ayuda a la puesta en marcha de servicios de la Función Pública o a la creación de Escuelas de Administración. A título de ejemplo, la Dirección de la Escuela Nacional de Administración francesa ha sido llamada a prestar una colaboración de este orden a países como Camboya y Yugoslavia.

F.—PROCEDIMIENTOS UTILIZABLES POR LOS GRUPOS OFICIOSOS Y POR EL PÚBLICO.

1 y 2.—Estudios realizados por Asociaciones privadas

Es usual considerar que, en Francia, el público critica de buen grado la Administración. Su protesta puede cristalizar en formas variadas: expresión de descontento por parte de ciertos usuarios, expresión de la opinión

de ciertos medios a través de la Prensa y demás medios de información, etc.

Sabemos que la Literatura y el Teatro son ricos (y esto no es indudablemente un fenómeno puramente francés) en parodias y caricaturas de ciertos aspectos de la vida administrativa. Es indiscutible que la expresión de las molestias del público puede en ciertos casos ser considerada como un estimulante para la Administración. Varios Gobiernos, en el pasado, han buscado suscitar iniciativas por parte del público (recuérdese que en 1953 fué creada por el Ministro encargado de la reforma administrativa una oficina de opinión destinada justamente a organizar una especie de consulta permanente del público).

Algunas Asociaciones privadas han realizado análisis del presupuesto del Estado con el fin de demostrar que el intervencionismo —consecuencia de una evolución económica que no parece específica de Francia— conducía a un exceso de actividad de los servicios públicos, y han propuesto a veces simplificaciones (por ejemplo, fiscales) que disminuían los efectivos del personal de ciertos Servicios. Estas manifestaciones son dictadas a menudo por razones cuyo motivo no es únicamente el interés general; sin embargo, ha sucedido en algunas ocasiones que las iniciativas presentadas hayan sido tomadas en consideración por los Poderes públicos.

Puede reconocerse que algunos grupos profesionales que representan a personas o a empresas cooperan ampliamente, con los estudios emprendidos, a ayudar a la Administración a tomar conciencia de algunos de sus defectos de estructura o de organización (1).

3.—*Formación e investigaciones en las Universidades*

Un espíritu francés puede extrañarse de que un capítulo del informe titulado «Formación e investigaciones en las Universidades» esté colocado en la parte relativa a la acción de «grupos oficiosos».

Por otra parte, hemos indicado más arriba, en el epígrafe «Recurso a las Universidades», algunos tipos de cooperaciones existentes entre la Administración y la Enseñanza Superior en Francia. Juzgamos inútil volver aquí sobre el problema. Todo lo más, puede señalarse el acuerdo de la Sección francesa sobre la necesidad de una estrecha cooperación entre la Universidad —en su más amplio sentido— y la Administración.

Independientemente de los ejemplos citados antes, indicaremos algunas tendencias interesantes en este sentido:

— En 1956 se creó en la región de Marsella, bajo la acción combinada

(1) Entre estos grupos podemos citar el Consejo Nacional del Patronato Francés, ciertas grandes agrupaciones profesionales, como la Unión Textil, el Sindicato de la Construcción Eléctrica, la Unión de Industrias Metalúrgicas y Mineras, el Centro de Patrones Jóvenes, la Asociación de Cuadros Dirigentes de la Industria, la Confederación General de Familias, etc.

del Comisariado General de Productividad del Instituto Técnico de las Administraciones Públicas, un Centro de Estudios de las Administraciones Públicas destinado a emprender amplias investigaciones y a desempeñar esfuerzos de información útiles para el perfeccionamiento de la Administración, sobre todo bajo el aspecto de sus relaciones con el público. A este trabajo se han asociado varios profesores de la Universidad de Aix-Marseille, así como psicólogos pertenecientes a otras Universidades. Habiendo sido encargado uno de ellos de dar en este Centro una serie de conferencias basadas sobre casos concretos de «relaciones», ha sido efectuada una investigación sobre casos reales que se han presentado en la práctica; de este modo existirá una formación y una discusión que reúnen miembros de diversas administraciones regionales y universitarias en beneficio de cierto número de funcionarios civiles y militares.

— Podemos recordar también que los diversos Institutos de Ciencias Políticas creados en el seno de Facultades francesas muestran una amplia dedicación a los funcionarios.

En general, los dirigentes de la Enseñanza en Francia —y en primer lugar el Director General de Enseñanza Superior— sienten la necesidad de llegar a un acercamiento entre las élites de los diversos medios que juegan papeles esenciales en la vida del país y, sobre todo, entre la Universidad, la Administración y la Industria.

4.—*Cambio de punto de vista en el seno de Asociaciones profesionales*

Hemos señalado ya la existencia, en Francia, de ciertos grupos «espontáneos» que agrupan individuos o colectividades para el estudio de ciertos aspectos de la vida administrativa. El Instituto de Derecho Comparado y la Sección Nacional francesa del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas son de este tipo. Además, un organismo como la I. T. A. P., admitido hoy por la mayoría de las administraciones, concurre con sus ciclos de información y cursos especializados al perfeccionamiento de los funcionarios durante su carrera.

Finalmente, numerosas agrupaciones sindicales que reúnen funcionarios (por tipo de administración, por identidad política o por afinidad moral) concurren de modo permanente, con sus estudios, encuestas y proposiciones, a preparar y hacer madurar reformas que corresponden a sus reivindicaciones o a su ética.

5.—*Acción de fundaciones que se interesan por la Administración.*

Hemos señalado ya la existencia de ciertos concursos abiertos a los funcionarios por instituciones privadas u organismos regionales. No se trata, hablando propiamente, de iniciativas de fundaciones análogas a las que

pueden existir en los Estados Unidos; el ámbito de las administraciones en Francia parece haber inspirado pocos mecenas hasta la fecha.

Sin embargo, es preciso mencionar el número y calidad de ciertas revistas relativas a la función pública o que tratan de ella accesoriamente, tales como la *Revue Administrative*, *Administrer*, la *Revue du Trésor*, *Le Lien des Préfectures*, los *Cahiers Chrétiens de la Fonction Publique*, etc.

IV.—CONCLUSIONES

Las notas que preceden tenían por objeto indicar, siguiendo el plan trazado en el informe de F. DINAN y ALAN DEAN, algunos de los procedimientos utilizados en Francia para la preparación y realización de reformas administrativas.

Al querer seguir el esquema propuesto, estas notas quizá no han proporcionado al lector la posibilidad de apreciar todos los factores que actúan sobre la vida administrativa francesa y que modelan en cada instante su evolución.

Presentaremos, a este propósito, algunas ideas generales, a guisa de conclusiones:

1.—*La Administración francesa, medio de expresión del Estado*

La Administración en Francia, más netamente sin duda que en los países anglosajones, es el intérprete y la ejecutora de esa persona moral que ha heredado las prerrogativas de los antiguos poderes soberanos y que conocemos con el nombre de Estado. Este ha sufrido vicisitudes en el curso de la Historia. Sin embargo, según la expresión de un jurista francés, «ha personificado siempre la cohesión del grupo humano colocado bajo una misma soberanía».

La Administración francesa ha estado señalada siempre por esta mística.

Por otra parte, la noción de «servicio público» ha predominado siempre en ella y sólo en algunos casos aislados, en que el Estado asume una función verdaderamente industrial, se ha concentrado la atención —en el pasado— sobre los problemas de eficacia y rendimiento.

Se comprendería mal la situación particular de Francia respecto al problema que nos ocupa si no se mencionasen las coordenadas históricas que han influido sobre las estructuras, el espíritu y los métodos de la Administración francesa. En sus grandes líneas, pueden ser resumidas en las ideas siguientes:

La Administración francesa ha sido puesta en marcha progresivamente para asegurar la autoridad del poder central sobre los poderes locales. De ahí sus tendencias centripetas, que se traducen, sobre todo, en una jerar-

guía muy marcada, una reglamentación minuciosa y una uniformidad de los modos de acción y de los controles *a priori* y *a posteriori*.

En efecto, en el plano político Francia ha sido constituida por medio de una lucha constantemente conducida por la Monarquía, lucha que no ha tenido solamente un aspecto militar, sino también jurídico y económico, dirigida tanto hacia el exterior (el extranjero) como hacia el interior (Iglesia, señores feudales) en tanto que estos elementos constituían causas de debilitamiento o de disolución de la Unidad nacional.

La Administración ha sido, pues, desde su origen, algo más que un órgano de gestión de los intereses colectivos. Ha sido el instrumento de la obra de unificación nacional realizada por la Monarquía de los Capetos. Así, la Administración se ha identificado con el Estado dando a cada uno de sus miembros el sentimiento de que él era en su especialidad el representante y el delegado del Soberano, más que el engranaje de un servicio con un objeto preciso y limitado que debía obedecer, ante todo, los imperativos de la eficacia y del rendimiento.

Después de la instauración de jurisdicciones reales en todas las provincias, este movimiento se tradujo bajo Luis XIII (Richelieu) y Luis XIV (Colbert) en la implantación sobre todo el territorio nacional de agentes del Poder central que reunían en sus manos el ejercicio de todas las funciones de administración y de control que aquél se había ido arrogando progresivamente; nacieron así los «intendentes» y los «subdelegados». La acción de estos hombres que se manifestó en todos los ámbitos, sobre todo en el de las Obras Públicas y el Comercio, fué considerable durante los ciento cincuenta últimos años de la Monarquía; puede decirse que ella dió a Francia la fisonomía que conservó hasta el final del siglo XIX.

La acción de Napoleón se desarrolló en el mismo sentido, con un matiz más avanzado de autoritarismo, ya que sus «prefectos» eran, aún más que los intendentes del régimen anterior, dóciles ejecutantes de las directrices imperiales.

A la influencia de sus agentes locales, Napoleón añadió la del Consejo de Estado, otro Cuerpo de funcionarios cuyas intervenciones eran constantes en todos los ámbitos de la vida nacional.

Así, desde hace siglos la Administración francesa está acostumbrada a usar sus poderes en el sentido de extensión y permanencia de la autoridad de Estado con el cual propende a confundirse. De ello resulta una tendencia a considerarse como diferente en su esencia de los organismos privados, incluso cuando, por los medios que utiliza y el objeto que persigue, surge por sí misma la comparación con aquéllos.

2.—La Administración tiene procedimientos específicos

Tradicionalmente, las administraciones públicas utilizan en Francia métodos y disponen de procedimientos que son exorbitantes en relación

con el derecho común y refuerzan en ellas este sentimiento de inconmensurabilidad en relación con las empresas privadas. Entre los más característicos podemos citar:

a) El valor jurídico obligatorio que tienen por sí mismas las decisiones administrativas, atacables únicamente mediante un procedimiento jurisdiccional generalmente desprovisto de efectos suspensivos.

b) La posibilidad ofrecida a la Administración de procurarse bienes o servicios por un procedimiento unilateral: expropiación de bienes inmuebles; requisición de bienes muebles o servicios.

c) Aun en los casos en que utiliza la vía contractual, la Administración inserta en sus contratos cláusulas derogatorias del Derecho común.

d) La apreciación de la validez de sus actos o de sus contratos, así como su interpretación; la exigencia de responsabilidad, tanto contractual como cuasi-delictual, son de competencias de jurisdicciones especiales, constituidas en su seno y que aplican principios y reglas diferentes de las de Derecho común.

Este estado de Derecho, que resulta, como hemos dicho, de datos históricos de los que es imposible hacer abstracción y cuyos efectos no pueden ser borrados bruscamente, se opone a una adopción inmediata y masiva de las reglas y métodos de organización y funcionamiento aplicados en el sector privado. Obrando así, o bien se correría el riesgo de confiar a iniciativas individuales el manejo de prerrogativas llenas de peligros para los ciudadanos, o bien se llegaría a la necesidad de privar al Poder público de algunos de sus medios de acción.

Hechas estas reservas necesarias, debe añadirse que la Administración francesa no ignora nada de los métodos de la economía privada.

A veces se han expresado dudas sobre la posibilidad que tenía la Administración de adaptarse al movimiento de organización científica del trabajo (*scientific management*) y sobre un pretendido divorcio entre las prácticas de los servicios públicos y la industria.

Si, a menudo por razones de economía, la Administración francesa ha conservado a veces normas de trabajo que parecían superadas, debe recordarse que precursores franceses de la organización racional del siglo XX han hecho sus primeros experimentos, considerados como la apertura de este movimiento en servicios públicos y, sobre todo, en servicios dependientes de la Autoridad militar.

Por otra parte, las empresas han heredado de la Administración ciertos procedimientos, como el control presupuestario y el método de compras basado en pliegos de condiciones precisos.

Si en algunos casos la economía privada ha perfeccionado estos métodos, es preciso dar al César lo que es del César...

3.—*Falta de elasticidad, debida al Estatuto de funcionarios*

El Estatuto de la Función Pública, constituido independientemente de la legislación general del trabajo, se ha encontrado, según los casos y las épocas, tan pronto en avance como en retroceso respecto a esta legislación y ha contribuido a la falta de elasticidad de la Administración francesa.

Por una singular paradoja, la Administración atrae constantemente una élite de la juventud francesa que, en parte, la abandona luego por el sector privado. Pero no se produce el movimiento inverso por razones que se deben, en parte, a consideraciones materiales (inferioridad de los sueldos públicos respecto a las remuneraciones privadas para los cuadros medios y superiores), pero también a la rigidez de las reglas sobre el ascenso y al régimen de retiro en la función pública.

La función pública presenta así todos los caracteres de un medio social cerrado, en que sólo entran los «iniciados» y permanecen los que han adquirido los mismos reflejos.

Esto produce una gran estabilidad, el sentido y el respeto de las tradiciones y pone al abrigo de improvisaciones a veces peligrosas, pero crea también un clima de resistencia a las innovaciones, aun las pensadas seriamente.

4.—*Estado y economía privada: heterogeneidad e interacción*

En la medida en que el Estado ha intervenido en la Economía ha tendido a extender a ella sus propios medios de gestión. Así, las empresas que han necesitado su autorización o su ayuda para tomar cuerpo han tenido impuestas sus reglas de organización de funcionamiento y de control.

Pueden citarse, a título de ejemplo, las Compañías ferroviarias, las empresas portuarias, los establecimientos financieros que se benefician del privilegio de emisión o están autorizados a practicar ciertas formas de crédito (en otro tiempo el Banco de Francia, actualmente el Crédito Fon-diario, etc...).

La extensión, relativamente reciente, del ámbito puramente industrial del Estado a cuya explotación no se asocia ninguna idea de servicio público, ha multiplicado los casos de confluencia de los métodos, de gestión administrativa tradicionales y de los procedimientos más flexibles y evolutivos empleados en el sector privado. De ello resultan adaptaciones, pero también superposiciones de unas a otras que no siempre van en beneficio del sentido de simplificación y de la claridad.

A pesar de los esfuerzos en contra reaparece siempre la idea de que el Estado no puede, en virtud de sus propia naturaleza y de los intereses a su cargo, ser reducido enteramente a la suerte común a los grupos que le rodean. Cualquiera que sea el objeto de su actividad, aparecen en él las nociones de permanencia y de continuidad. En definitiva, impera el pos-

tulado de que el Estado no puede hacer nada que no vaya en beneficio del interés general. En consecuencia, sus empresas no pueden estar sometidas a los riesgos que rodean a las de los particulares, actúen aisladamente o en grupos. Para estas últimas, el imperativo es lograr el éxito, es decir, prosperar; para las empresas del Estado, la regla primordial es asegurar su permanencia para mantener la continuidad de los servicios que asumen. De aquí se derivan las diferencias, tanto respecto a los modos de reclutamiento y selección del personal, como a los procedimientos de gestión o a las modalidades de control.

Sin duda, puede mejorarse el rendimiento de los organismos del Estado y llevar a ellos mayor claridad, sobre puntos particulares, y sobre todo mediante los recursos proporcionados por la técnica. Pero sería sin duda una ilusión o más bien un error pensar que las estructuras de las administraciones públicas deben ser calcadas sobre las de las empresas privadas de envergadura similar.

Hay una especificidad del Estado irreductible a las normas de las demás actividades humanas. De ahí nace su debilidad; pero de ahí se deriva también, quizá, la seguridad dada a los ciudadanos de no ser contemplados en todas sus actividades bajo los únicos aspectos del proveedor, del cliente o del competidor.

* * *

En un último análisis, parece que la Administración, tal como ha sido concebida en Francia, constituye un medio sociológico específico que reaccionará siempre ante el concepto de progreso con sus propios resortes. El «Reglamento» y la «carrera del funcionario» están entre los factores que más la caracterizan. Su papel de intérprete del Estado da a su ética un rigor que hace su grandeza, aunque a veces haga más lenta su acción. Como la Naturaleza, la Administración no puede dar saltos. Sin embargo, tiene una constante preocupación por adaptarse. La tendrá más aún a medida que las jóvenes generaciones de funcionarios hayan sido informadas de la posible aportación a sus tareas de las técnicas modernas. Los ejemplos dados más arriba de esfuerzo de enseñanza y perfeccionamiento durante la carrera en el ámbito de los métodos —sobre todo la acción de la Escuela Nacional de Administración— están ahí para probar que existe en Francia una orientación deliberada en tal sentido.

Puede señalarse también, como factores particularmente estimulantes, que existen ya cierto número de «dispositivos» cuya intervención combinada podrá asegurar la continuidad de acción en materia de preparación y ejecución de reformas cuya falta se notaba quizá anteriormente. En el escalón del poder central, la presidencia del Consejo pretende fijar las grandes líneas de una política de modernización: será respaldada por la presencia de un Ministro —o Secretario de Estado— llamado a ocuparse más específicamente de los planes de reforma.

En el escalón de los diversos Ministerios la acción del Ministro continuará manifestándose con las características propias a cada uno de ellos, y acudiendo cada vez más a servicios y oficinas especializados.

La Dirección de la Función Pública y la Dirección del Presupuesto serán equipadas para concretar en hechos los programas elaborados por el Gobierno.

Los Consejos consultivos —como el Comité Central de Encuesta sobre el Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos, las grandes jurisdicciones, como el Consejo de Estado y el Tribunal de Cuentas, los Cuerpos de Control, constituirán en este conjunto los órganos de estudio y de estímulo del progreso. Además, las instituciones creadas para ayudar a acrecentar la productividad de la vida industrial y comercial, ayudarán a la realización de reformas, al mismo tiempo que constituirán un terreno de intercambio de experiencia con la economía privada.

Finalmente, ciertos organismos privados de estudios o de enseñanza tendrán confiada una misión más sistemática de información y de entrenamiento de los funcionarios en los modernos métodos de trabajo.

Estos diversos organismos están en marcha: Constituirán como un telón de fondo a los esfuerzos de rejuvenecimiento de las administraciones, sin sustituir a éstos. En efecto, se tratará mucho más de ayudarle, de hacer conocer a uno lo que han hecho los otros, de darles medios, en hombres y en material, necesarios para que los progresos estimados posibles y útiles se realicen sin choque. La opinión, que es a menudo crítica frente a la función pública, encontrará sin duda su sitio en esta cruzada, que también el Parlamento está dispuesto a sostener.

Así podrá proseguirse de manera más amplia un movimiento «reformista» simbolizado ya por numerosas experiencias, a las cuales la administración no ha sabido quizá por discreción dar toda la publicidad necesaria. No corresponde a los redactores de este informe mencionar las experiencias realizadas en todos los escalones administrativos (servicios centrales, regionales y locales).

Estas experiencias prueban que los funcionarios franceses, aunque no siempre han encontrado una atmósfera favorable a las reformas por mor de las circunstancias recordadas más arriba, han reaccionado al menos contra un estado de cosas del que no eran responsables; su mérito es quizá más grande por ello (1).

(1) En la página siguiente se incluye como anexo una nota sobre algunas realizaciones de la administración francesa en el terreno de la organización y métodos.

ANEXO

NOTA SOBRE ALGUNAS REALIZACIONES DE LA ADMINISTRACION FRANCESA

Al no tratar el tema propuesto más que de los procedimientos para la preparación y realización de reformas, hemos estimado inútil citar la naturaleza de las reformas reales introducidas en las estructuras y los métodos en los últimos tiempos.

Tales reformas se han realizado en particular en administraciones como el Ministerio de Hacienda (Mecanización, transformación del servicio de la deuda inscrita por medio de microfilms), el Ministerio del Interior (Fichero Central de la Sureté, Gestión del Personal de las Prefecturas), la Prefectura de Policía (Mecanización; creación de un taller de máquinas de tarjetas perforadas, utilización creciente de máquinas de dictar, de calcular, de fotocopiar, duplicadores, etc.; modernización de los medios de transmisión (Radiofonía, teletipos), progresiva adopción de material moderno; normalización y estandarización de formularios e impresos, progresiva acomodación de los locales de trabajo, estudio del rendimiento del trabajo), la Dirección General de Aduanas (Aumento masivo de ingresos y disminución paralela de personal), el Ministerio de Correos, Telégrafos y Teléfonos (puesta a punto de un método de gestión del personal que permite controlar de manera permanente, y en el conjunto del territorio, la posición de la totalidad de los agentes), el Ministerio de Francia de Ultramar (Mecanización, establecimiento de precios mínimos, métodos modernos de clasificación), el Ministerio de Armamento (orientación y especialización del personal, organización de los pagos, organización de los Garajes, entretenimiento de locales), la Prefectura del Sena (Comité de intercambio de experiencias entre las Alcaldías y revisión sistemática de todos los impresos), los Puentes y Caminos de Sena-Marítima (Libreta de recepción del personal, mecanización, gestión del Personal), las «Cités» Administrativas de varias prefecturas (STRASBOURG, ST. LO, CHAUMONT, LAON), los servicios de recepción creados en el seno de administraciones centrales (P. T. T., Agricultura, Prefectura de Policía) o en Prefecturas (STRASBOURG, ST. LO) o de Alcaldías (BOULOGNE-BILLANCOURT, BIARRITZ, VERDUN).

(Sección Nacional Francesa.)