



DOCUMENTACION BIBLIOGRAFICA

BIBLIOGRAFIA

1

016

LOS CAMINOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

35.047

Resumimos el libro de Luis F. MARIANI, titulado *Les chemins de la réforme administrative* (Librairie Marcel Rivière et Cie. Paris, 1958. 162 págs.).

I.—EL CLIMA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1. NECESIDAD DE UNA REFORMA

El Estado realiza cada vez más funciones y difícilmente podrá cumplirlas con satisfacción si no posee una Administración renovada y adaptada al mundo moderno.

2. CÓMO ABORDAR LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Desde hace años viene siendo este tema muy popular en Francia, sin que se sepa bien lo que significa. André Tardieu decía: «Cuando un Presidente del Consejo de Ministros quiere hacerse aplaudir, le basta con aludir a la reforma administrativa, pues nadie sabe lo que quiere decir.»

La reforma administrativa es un problema amplio que cubre muy diversos aspectos. Fundamentalmente puede reducirse a los siguientes puntos:

- Simplificación de la legislación.
- Racionalización del trabajo.
- Rejuvenecimiento de los cuadros de funcionarios.
- Reducción de planas mayores recargadas.
- Supresión de servicios inútiles o duplicados.

En definitiva, puede concretarse diciendo que la *reforma administrativa debe tender a dotar al país de una Administración que, garantizando a su personal*

el beneficio de las leyes sociales, actúe con la máxima eficacia y celeridad, con los menos gastos para el contribuyente e imponiendo al público el mínimo de molestias y formalidades.

3. IDEAS QUE DEBEN SER ACLARADAS

a) *Una idea falsa: la reforma espectacular.*—Un cambio radical en la Administración sólo es realizable allí donde las instituciones son todavía sencillas. Una nación con larga tradición administrativa tiene un aparato forjado a través del tiempo y es difícil introducir drásticas modificaciones. Cualquier cambio exige prudencia, calma y adaptación. Es más fácil imaginar reformas que realizarlas.

b) *Una idea discutible: el excesivo número de funcionarios.*—La opinión de que existe un excesivo número de funcionarios está ampliamente extendida. Se parte para tal afirmación de cifras absolutas. Sin embargo, si se tiene en cuenta el volumen de trabajo que hoy tiene la Administración y el número de administrados a que atiende, tal afirmación es más dudosa. Por tanto, habría que estudiar con detenimiento el problema, y sólo después del análisis llegar a conclusiones.

c) *Otra idea discutible: la comparación de los sectores público y privado.*—No habría ningún reparo a tal comparación si éste se limitase a los servicios industriales, arsenales, transportes, etc., pero sí es objetable la comparación de la empresa privada con los servicios de la Administración propiamente dicha. Ambas son diferentes. Algunos economistas ven la distinción en que en la empresa privada existe interés, elemento que falta en los organismos de la Administración. No obstante, la diferencia fundamental está en que la Administración no es libre, o al menos, no lo es sino dentro de la medida en que los textos legales han precisado sus poderes de iniciativa y defensa.

d) *Un estado de espíritu lamentable: el desprecio del detalle.*—En la vida administrativa los detalles tienen una importancia considerable. Ignorarlos es el origen de muchos incidentes, de pérdidas de tiempo, de consumo de energías inútiles, exigiendo molestias al administrado que habrían podido evitarse. En definitiva: el abuso del principio *minimis non curat praetor* retrasa la marcha de los asuntos.

En tanto no se haya emprendido una acción paciente para lograr este cambio de espíritu, las mejores reformas serán inoperantes.

4. ALGUNAS IDEAS QUE DEBEN PROMOVERSE

Antes de pasar a los aspectos prácticos de la reforma administrativa es conveniente promover algunas ideas y sentar determinados principios, que contribuyan a crear un estado moral que es necesario en la Administración.

Unidad del Estado.—Es natural que los Ministerios y Organismos administrativos tengan opiniones diferentes, pero debe existir un espíritu de cooperación y de compromiso para hallar y decidirse por la solución que parezca más conveniente para los intereses generales del Estado. El secreto profesional se lleva muchas veces a tales extremos, que levanta barreras y muros impenetrables entre departamentos de la propia Administración. Se niega información, o incluso se falsea, cuando es solicitada por otros órganos de la Administración.

Responsabilidad de los funcionarios.—Si se impone la idea de que la Administración es una gran unidad al servicio del Estado, el funcionario no podrá desinteresarse de lo que perjudicase a la marcha de tal Administración en cualquier lugar.

Ejecución de las órdenes.—Para conseguir el cumplimiento de las órdenes hay que estudiar las causas de su incumplimiento, clasificándolas, a fin de llegar a una doctrina sobre ejecución de las órdenes, doctrina que debe restituir su valor a la jerarquía, asegurando así el mejor funcionamiento de la Administración.

La Administración debe ser leal al público.—Está a su servicio y su actuación ha de tener como norte este servicio.

5. PREPARACIÓN PSICOLÓGICA DE LA REFORMA

Para llevar a cabo la reforma es preciso el entusiasmo y el apoyo de la mayor parte de los funcionarios. El autor se lamenta de que no exista una estadística sobre la disposición de los funcionarios en esta materia, pero personalmente estima más o menos acertados los siguientes porcentajes: entusiastas de la reforma: 2 a 5 por 100; la ven con simpatía: 15 por 100; indiferentes: 50 por 100; tienen prevención contra toda reforma: 25 por 100; hostiles: 5 a 8 por 100.

El cuadro exige atención y preocupación, ya que sería necesario el entusiasmo del 70 u 80 por 100 de los funcionarios. Una reforma administrativa no puede hacerse con el solo concurso de los directivos de la Administración.

Para conseguir un estado de espíritu favorable y entusiástico se debe preparar psicológicamente el ambiente, dando a conocer experiencias y resultados de reformas en empresas privadas o en otros Estados; animar a los funcionarios para que presenten sugerencias, observen la organización para ver sus defectos y propongan soluciones; dar publicidad a las mejoras y éxitos obtenidos y premiar las sugerencias útiles.

6. ASPECTO POLÍTICO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En el interior de la Administración hay que convencer al personal de la utilidad de la reforma.

Para este convencimiento hay que conseguir el apoyo de las asociaciones de funcionarios. Es cierto que éstos ven el problema como un mejoramiento exclusivo de los afiliados a un sindicato concreto, pero se los debe llevar a la convicción de que el movimiento de reforma es total.

Un aspecto político de interés es la dificultad de conseguir una política constante en la reforma, debido a la inestabilidad de los Gobiernos, fenómeno hoy superado, debido a las reformas constitucionales de la V República.

II.—EXPLORACION DEL DOMINIO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1. REFORMAS DE MECANISMO Y REFORMA DE INSTITUCIONES

Las reformas pueden ser de instituciones y de mecanismo.

Las reformas estructurales profundas—de instituciones—llevan consigo amplios movimientos de opinión, afectan tradiciones enraizadas, por lo que no pueden decidirse fácilmente. Dada su envergadura, la decisión de las mismas excede las facultades del Gobierno. El Parlamento es el que ha de ocuparse de ellas, pero para que tengan posibilidades de aplicación, necesitarán, desde el principio, de un apoyo y una justificación técnica y bien estudiada, sin la que sería imposible su introducción.

Las *reformas de mecanismo* tienen como fin el mejoramiento de trámites, métodos, rendimiento y medidas internas.

2. SECTORES DE REFORMA

A) *Textos legales.*

La acción de la Administración pública no es como la de las empresas privadas. Estas se mueven con libertad por los cauces marcados por la *Ley*. En cambio, el *acto administrativo debe reposar siempre sobre una disposición general*. La acción de la Administración está condicionada por ellas y sus defectos repercuten en la marcha de los servicios públicos.

Algunos textos legales, aun estando correctamente redactados, son incompletos, o demasiado someros, o fijan obligaciones desprovistas de sanción. Estos defectos dan lugar a retrasos, paralizaciones, falta de decisión ante la duda o a la ineficacia de los preceptos.

Los que están redactados incorrectamente dan lugar a la incomprensión, deformación de la voluntad del autor del texto o de su inspirador. Sus mani-

festaciones más frecuentes son la oscuridad, la imprecisión, la ambigüedad y la contradicción interna.

Estas deficiencias pueden superarse por los siguientes medios:

- Abrir para cada nuevo texto un expediente donde se recojan todas las observaciones derivadas de su aplicación.
- Solicitar de todos los funcionarios encargados de la ejecución del texto que envíen observaciones y sugerencias.
- Instaurar la revisión automática de cada texto.

Otro aspecto a tener en cuenta en esta materia es el de la difusión de los textos. El *Boletín Oficial* debe estar ordenado por secciones para que la colección de disposiciones sea más manejable y racional. También sería conveniente que la fecha para designar las disposiciones fuera la de su publicación y no la de su sanción, porque esto impide su rápido manejo.

B) *El personal.*

Los funcionarios han de ser idóneos, tanto desde el punto de vista físico como de la competencia profesional y de las cualidades morales. Los medios para conocer en la selección estos tres factores son: un severo examen médico, la oposición y el periodo de prueba, respectivamente. La oposición es el mejor medio para evitar el favoritismo y es deseable no sólo para el ingreso, sino también a lo largo de la carrera. Pero en este caso, es decir, para el ascenso o puestos especiales, la selección debe basarse sobre las cualidades de iniciativa y de organización, a fin de escoger los elementos que faciliten el progreso administrativo.

Es conveniente que los funcionarios de los órganos centrales hayan estado antes en delegaciones provinciales para que tengan un mayor conocimiento de la realidad.

No basta que los funcionarios tengan una formación técnica especial, proporcionada por el sistema de enseñanza del país, es preciso formarlos para ser funcionarios, y para esto se deben establecer planes con tal fin, para todos los empleados de nuevo ingreso.

Se debe introducir *un sistema de calificación «notation»* sobre el rendimiento para promover la eficacia de los funcionarios, ya que será difícil progresar en el perfeccionamiento administrativo mientras no se tengan en cuenta la cualidad y cantidad del servicio prestado.

Hay que tomar medidas para superar los inconvenientes de los cambios de personal excesivamente frecuentes. Todo funcionario necesita un cierto tiempo de adaptación a su nuevo puesto, durante el cual su rendimiento es menor. Si se multiplica este caso por toda la Administración, los efectos habrán

de ser sensibles. Es indispensable, por tanto, que cada organismo elabore un programa a este fin y que, incluso en las funciones de dirección, los nombramientos se hagan después de un plazo prudencial en el que el funcionario saliente y entrante hayan cambiado impresiones para evitar los cortes bruscos.

Finalmente hay que arbitrar procedimientos para eliminar a aquellos funcionarios que por su tendencia a «hacer lo menos posible» son elementos de perturbación en el mecanismo administrativo.

C) *Los locales y el material.*

Un mal entendido principio de economía ha llevado a la Administración en algunos casos a descuidar las instalaciones, lo que perjudica el rendimiento y la productividad del trabajo administrativo. Los problemas principales que hay que tener en cuenta en esta materia son la agrupación de las unidades del mismo organismo dentro de un mismo edificio para evitar pérdidas de tiempo, gastos de desplazamientos, falta de coordinación. La estética, ya que está comprobado que la decoración o color de los muebles, la pintura, la luz, etc., favorecen el espíritu de trabajo. La higiene, la comodidad y la vigilancia de los subordinados son otros tantos puntos que han de considerarse al hacer el trazado de los edificios públicos.

Lo mismo ocurre con el material, muebles, útiles de trabajo, máquinas, papel, etc., que debe estudiarse racionalmente. Lo mejor sería que hubiese un organismo central encargado de administrar gran parte de este material.

El Estado debe consignar todos los años en el presupuesto una cantidad para estos fines.

D) *El mecanismo de ejecución.*

MARIANI da este nombre al conjunto de medios y procedimientos que la Administración utiliza para tramitar los asuntos y resolver las dificultades a que debe hacer frente.

En este campo existen dos defectos fundamentales: la lentitud y el papeleo.

La lentitud podría reducirse mejorando el sistema de registro inicial de documentos, haciendo la distribución más ágil, evitando que los documentos sean enviados a funcionarios ausentes, dando instrucciones claras y concisas a los funcionarios para evitar rehacer propuestas o resoluciones, repartiendo mejor el trabajo.

El papeleo, en parte, es inevitable, pero su volumen debe mantenerse dentro de límites racionales.

El papeleo puede ser externo en relación con el administrado, o interno entre órganos y organismos administrativos. El primero se debe a la desconfianza frente al público, insuficiencia de control, necesidad de «cubrirse» el

funcionario, comodidad del servicio, ignorancia de los usuarios. El papeleo interno es causado por la falta de orden, la no adaptación de los métodos administrativos al uso del teléfono, la multiplicidad de los servicios llamados a intervenir en un asunto con falta de coordinación entre ellos, la insuficiencia de directrices y la limitación excesiva de los poderes de iniciativa o de decisión de los subordinados.

Conociendo las causas del papeleo, se podrá luchar contra él. No hay, naturalmente, un método universal y científico de hacerle frente. Habrá que analizar cuidadosamente las causas y establecer los remedios adecuados.

La organización racional del trabajo es el medio de mejorar el mecanismo de ejecución.

Debe procurarse el perfeccionamiento del trabajo. Para ello es buen sistema informar a los funcionarios de las razones de determinadas órdenes; de este modo pondrán más entusiasmo en su trabajo. Es preciso dar consignas e instrucciones claras y explícitas. La documentación debe organizarse cuidadosamente, poniendo la mayor atención en el sistema de archivo. El Estado debe preparar expertos en organización; hasta ahora ha echado mano de especialistas del campo privado y su aportación no ha sido utilizable porque las diferencias entre sector público y privado son considerables. Otro medio de contribuir al perfeccionamiento del trabajo es la práctica y estudio en Administraciones extranjeras con el fin de observar las técnicas que puedan ser utilizables.

El control del trabajo debe ser planeado y continuo.

Las relaciones interiores en la Administración deben ser fomentadas para conseguir la conciencia de la unidad del Estado.

Las comunicaciones, traslados de documentos y notificaciones han de hacerse por el cauce adecuado, pero sin exagerar el respeto a la línea jerárquica.

El recelo entre los Departamentos ministeriales o entre sectores de la Administración se debe en gran parte a la falta de comunicación o relación. El remedio a este problema se encuentra en las reuniones o asambleas frecuentes, facilitando la penetración y comprensión recíproca de funcionarios de Ministerios o cuerpos diferentes y disipando de este modo la prevención de los unos en relación con los otros.

Finalmente, en cuanto a la *mecanización* como medio para mejorar el mecanismo de ejecución, se señala que sus efectos hasta ahora no han sido definitivamente concluyentes. Recuerda algunos de los reparos que se han formulado: grandes sectores de la Administración no pueden ser mecanizados; la mecanización sólo es posible cuando el gran número de operaciones semejantes hace que aquélla sea económica; la mecanización no es un valor en sí, siendo aconsejable sólo si aumenta la calidad del trabajo y si se integra en una organización del trabajo perfectamente estudiada.

E) *La división territorial.*

Muchas de las circunscripciones territoriales francesas son irregulares, no estando establecidas sobre bases racionales. Así, hay vecinos que para hacer una gestión en el Juzgado de Paz han de recorrer quince kilómetros para ir a la capital del cantón, en tanto que la capital del cantón vecino está a tres kilómetros. Igualmente, a veces para ir a la propia Alcaldía hay que recorrer tres kilómetros, siendo así que la vecina está a ochocientos metros.

En la fijación de límites se pueden tener en cuenta factores históricos y tradicionales, pero no hasta un extremo irracional. Los ríos antes eran límites adecuados; hoy, con las facilidades de comunicación, no hay por qué forzar una división debido a la existencia de una corriente de agua.

Haciendo tabla rasa de estas deformaciones intelectuales, que son un obstáculo para la división territorial racional, se pueden abordar los problemas referentes al *arrondissement*, al número de departamentos (provincias) y regiones y a la delimitación de los mismos.

F) *El público.*

La acción administrativa pone generalmente en contacto a los funcionarios con los administrados y, por tanto, la actitud de éstos es de gran interés para la reforma, la rapidez y eficacia de la Administración. Basta observar las reclamaciones dirigidas a órganos incompetentes, las peticiones basadas en derechos inexistentes; las reclamaciones sin la precisión debida; la imperfección con que se rellenan los impresos, etc., para darse cuenta de que una mejor información u orientación del público contribuiría a facilitar el funcionamiento de la Administración.

Mejorar este estado de cosas exige un esfuerzo perseverante y completo.

La ignorancia del público sobre el funcionamiento de los servicios públicos puede ser superada, incluyendo en los programas de enseñanza un curso de Administración, tanto en los liceos como en colegios y escuelas normales.

La Prensa suele explicar las razones y fines de las leyes votadas en el Parlamento, pero no informa sobre los decretos y otras importantes disposiciones administrativas. Se deben tomar medidas para superar esta laguna, a fin de que el público conozca la razón de los textos legislativos y reglamentarios.

En resumen: hay que convencer al público de sus obligaciones después de haberle explicado el porqué de las cosas y obtener su colaboración en interés propio y en el del mejor funcionamiento de la Administración.

III.—ORGANOS Y MEDIOS DE REALIZACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La realización de la reforma requiere hombres que tengan la autoridad necesaria para imponer sus directrices y vigilar la ejecución. Hay que asegurar la simultaneidad de la reforma en todos los departamentos. Hay que hacer investigaciones, estudios y preparar planes. En definitiva, hay que prever. Para ello deben existir los siguientes órganos:

1. EL COMITÉ NACIONAL

a) *Por qué un Comité Nacional.*—Sería inútil intentar una reforma sin contar con el apoyo y la fuerza del poder político. En un régimen parlamentario éste reside en el Parlamento. Sólo así podrán vencerse las resistencias y los entorpecimientos opuestos por los mantenedores de privilegios a extinguir o por los defensores de situaciones tradicionales inoperantes.

b) *Misión del Comité Nacional.*—Sus miembros crearán en el seno del Parlamento un ambiente favorable tranquilizando a los inquietos y previniendo las hostilidades. Impulsará las reformas institucionales. Vigilará la marcha de los estudios y exigirá informes sobre los resultados. Discutirá los informes y propuestas de la Alta Comisaría de que después se hablará. Provocará la preparación de textos legales destinados a la realización práctica de las conclusiones adoptadas. Recibirá las protestas de los departamentos y organismos.

c) *Los poderes del Comité Nacional.*—Estos han de ser amplios, ya que si son limitados pocas posibilidades de éxito tendrá la reforma.

d) *El funcionamiento del Comité Nacional.*—Este constituirá dentro de sí un órgano encargado de mantener las relaciones en la Alta Comisaría, de convocar las reuniones y de buscar solución a las divergencias surgidas en el Comité.

e) *Composición del Comité Nacional.*—Los miembros parlamentarios deberían ser mayoría, unos veinticinco. Además, debería haber unos diez funcionarios de prestigio que se hayan distinguido en materias de reforma administrativa y otros cinco miembros elegidos fuera de la Administración.

2. LA ALTA COMISARÍA

a) *Por qué una Alta Comisaría.*—Se necesita la existencia de un órgano ejecutivo compuesto principalmente de funcionarios. Este órgano no impondrá su autoridad sobre los diversos departamentos; debe tener un Jefe de gran

valía ocupando un rango excepcional en la jerarquía administrativa. La dirección de este órgano debe encomendarse a un Alto Comisario.

b) *Misión de la Alta Comisaría.*—En relación con el Comité Nacional: aplicar las decisiones de éste; informarle sobre la marcha de la reforma y de las dificultades encontradas; preparar o hacer preparar los textos de leyes o decretos para las reformas necesarias.

Mantendrá el enlace con la Presidencia del Consejo de Ministros, que será informada previamente de las decisiones con las organizaciones de funcionarios.

La Alta Comisaría hará estudios e investigaciones cuando sean discutibles los informes recibidos de los distintos Departamentos, y tendrá poder no sólo para hacer estas investigaciones, sino para imponer a todo organismo el estudio de determinada reforma. Igualmente tendrá facultad para convocar a los Jefes de los órganos de estudio de los diferentes Ministerios y organismos para que informen sobre su acción y las dificultades encontradas.

El Alto Comisario debe disponer de poderes disciplinarios especiales, a fin de encontrarse en condiciones de vencer la resistencia activa o pasiva para la realización de las reformas contra las que no se haya hecho ninguna objeción seria.

c) *Organización de la Alta Comisaría.*—Debe depender a la vez del Comité Nacional y de la Presidencia del Gobierno. Su organización se compondrá de cuatro secciones: de estudios, de investigación, de control y el Centro de Información.

3. EL CENTRO DE INFORMACIÓN

La información y las reclamaciones y sugerencias de los administrados actuando aisladamente o en grupos (cámaras de comercio, sindicatos, asociaciones, etc.) deben ser recogidas y centralizadas. Sólo así se evitará que la reforma padezca de abstracta o de falta de relación con la realidad.

Recogida ésta cada día de la Prensa, del examen de estadísticas y de las reclamaciones, se escogerán los hechos más importantes y se pasarán a las secciones correspondientes de la Alta Comisaría.

Para cumplir su misión el Centro de Información ha de estar compuesto por funcionarios de variada especialidad técnica, con gran espíritu de iniciativa y con alto nivel intelectual.

4. LA RED

MARIANI da este nombre al sistema orgánico entre las oficinas de reforma que deben existir en los departamentos y organismos por un lado y la Alta

Comisaría por otro. El enlace de estas oficinas con un órgano común de dirección, es decir, con la Alta Comisaría, es indispensable.

Cada una de estas oficinas estará en contacto constante con la Alta Comisaría, y recibirá de ésta instrucciones, comunicaciones y peticiones de estudio.

La dependencia de la red es un problema delicado. Nadie mejor que los funcionarios de cada Ministerio conocen sus propios problemas. Por esta razón las oficinas de reforma deben cubrirse en cada Departamento con funcionarios del organismo respectivo, pero tales funcionarios deben depender también en cuanto a su calificación y ascenso de la Alta Comisaría. Con este control se conseguirá la lealtad al órgano central de reforma.

5. LOS PLANES

Una obra de las dimensiones de la reforma administrativa no puede realizarse al azar y arbitrariamente. Debe desarrollarse sistemáticamente por medio de planes y programas.

El establecimiento y control de los planes debe ser función tanto de la Alta Comisaría como de las oficinas de estudios de los Departamentos. En este punto la misión del Comité Nacional y de la Alta Comisaría ha de ser decisiva. Según que estos órganos exijan o no el respeto y cumplimiento de las etapas marcadas será posible o no alcanzar los objetivos propuestos.

JOSÉ LUIS LÓPEZ HENARES