

- Ayuda a las actividades organizadas en la esfera local por la Asociación.
- Participación en la difusión de la documentación editada por la Asociación.

Esta colaboración entre dos Servicios de Documentación, uno de ellos situado en París y el otro en Mulhouse, existe desde hace tres años. Lejos de alterar la vocación de cada uno de los Centros, ha contribuido, por el contrario, a su expansión.—M. J.

LA REFORMA DE LAS FUNCIONES PASO PREVIO A LA REFORMA ADMINISTRATIVA

35.047(44)

I. LOS CRITERIOS DE LA REFORMA

El Estado no es solamente la personificación moral de la nación, sino también un vasto complejo de empresas al servicio del país y de los ciudadanos. Sobre este punto todo el mundo está de acuerdo, y sin embargo, existe gran diversidad de opiniones en cuanto a los criterios que deben presidir la acción reformadora de la Administración.

Tres destacan como más importantes:

a) De orden moral.—La función pública tiene que ser respetable y respetada. Pero, con el tiempo, muchos de sus miembros se dejan arrastrar por compromisos y abusos que perjudican a su prestigio ante el país. Es preciso, pues, restaurar la autoridad y la dignidad de la función pública.

b) De economía financiera.—El criterio anterior es insuficiente, ya que se puede concebir una función pública perfectamente íntegra que, sin em-

bargo, preste escasos servicios al país. Ello lleva a una concepción económica de la reforma.

El contribuyente está convencido de que el Estado vive por encima de sus posibilidades, y exige, por consiguiente, una reducción en su tren de vida. Esta demanda se funda en abusos evidentes: personal excesivo, adquisiciones innecesarias, inversiones improductivas, etc.

c) De productividad social.—Sin embargo, tampoco la obtención de economías presupuestarias puede constituir el criterio director de la reforma administrativa.

Existen servicios que gastan mucho, pero que son productivos, en tanto que otros cuyos gastos son modestos resultan punto menos que inútiles. Un organismo público puede gastar más dinero para procurar a los usuarios economías no sólo de dinero, sino también de tiempo, de trabajo, etc., ya que, al fin y al cabo, lo que importa es el bienestar de la sociedad. Es aquí

La Revue Administrative publica en su número 74 (marzo-abril 1960) un interesante artículo de JEAN DAYRE, bajo el título «Un préalable à la réforme administrative: la réforme des fonctions». De él ofrecemos a continuación un breve resumen.

donde la noción de productividad social adquiere su pleno sentido, proporcionando a los reformadores un criterio más amplio que el excesivamente estrecho de la economía presupuestaria.

II. ¿REFORMAS DE ESTRUCTURA O REFORMAS DE PROCEDIMIENTO?

Examinados los criterios que deben presidir la reforma administrativa, conviene ahora considerar la manera de llevarla a cabo, de tal forma que las posibilidades de éxito sean máximas.

A este respecto, en Francia, la Comisaría General de Productividad constituyó una Comisión de Administración y Productividad, encargada de la simplificación de los procedimientos y los métodos, en tanto que los problemas de fondo planteados por la reforma administrativa quedaban sometidos al estudio de otras instancias y, en particular, del Comité Central de Encuesta sobre Coste y Rendimiento de los Servicios Públicos. Se establecía así una cierta división de trabajo de carácter empírico en el estudio de los dos grandes sectores de la reforma administrativa: el de las estructuras y el de los procedimientos.

Hay que decir que los resultados de las experiencias emprendidas en el primer sector después de 1945 no fueron totalmente satisfactorias: Los proyectos de reforma de las estructuras tropezaron con una gran oposición, en vista de lo cual se pensó que, para avanzar más rápidamente, sería mejor abordar los problemas a escala reducida, proponiendo a las Administraciones la simplificación de sus procedimientos de actuación, dejando de lado las cuestiones de estructura.

Sin embargo, tampoco el balance de las actividades de la Comisión de Ad-

ministración y Productividad ha sido favorable, y los fracasos han superado a los éxitos. De los cincuenta proyectos elaborados por la Comisión, muy pocos han encontrado eco en las diversas Administraciones.

Así, pues, tanto las reformas de estructura como las de método han quedado en punto muerto.

III. LA REFORMA DE LAS FUNCIONES

La mayor parte de las reformas, ya sean de procedimiento o de estructura, presentan el rasgo común de no constituir sino reformas concretas, específicas. Antes de acometerlas parece necesario crear en el conjunto de la función pública las condiciones generales de productividad, que son a la vez de orden psicológico y económico. Es preciso que todos los funcionarios del Estado deseen la mejora de sus servicios y que este deseo no se vea entorpecido por los mecanismos que rigen la actuación de los servicios.

La reforma de las funciones es una reforma de alcance general, una especie de denominador común a todas las ramas de la función pública. Antes de abordar problemas tales como la necesidad de proceder a la fusión o separación de determinadas colectividades locales, racionalización de los equipos y los métodos de trabajo, la posibilidad de integrar servicios que realizan una misma función, etc., convendría preguntarse si los funcionarios conocen los fines y los métodos de la productividad social, si están interesados en seguir ese camino y si disponen de medios de acción adecuados.

Si se considera el estado actual de la Administración francesa, habría que responder en sentido negativo. Muchos funcionarios confunden los fines del servicio con la aplicación es-

tricta de los reglamentos; numerosos medios de acción quedan sin utilizar por una falsa idea de la economía.

Sin embargo, las deficiencias no son incurables. Si el reformador dedica su atención a lo esencial, en lugar de dispersarla en muchas cuestiones de detalle, es seguro que la función pública podría mejorar en forma decisiva, lo que a su vez facilitaría las reformas específicas de métodos, de procedimientos y aun de estructuras. Conocedores de los fines sociales de las reformas, protegidos ante sus posibles repercusiones, estimulados por factores intelectuales, morales y materiales inexistentes en la organización actual, asociados al estudio de las innovaciones, los funcionarios abandonarían esa actitud negativa que adoptan ante las reformas que les son impuestas desde el exterior.

La reforma de las funciones exige:

1. *Desarrollar en el conjunto de la función pública el espíritu de progreso.*—La Administración francesa es una de las mejores del mundo si se tiene en cuenta la calidad de los hombres que la sirven, y sin embargo, el país no se ha beneficiado en la medida que cabría esperar de los servicios de estos funcionarios de *élite*. Ello se debe en parte a la preparación insuficiente del personal en aquellas disciplinas que permiten una mayor eficiencia de la Administración:

- Muchos funcionarios no han sido instruidos en los métodos que permiten economías de tiempo y esfuerzo en el trabajo administrativo.
- Entre los Cuerpos de funcionarios existen demasiados compartimentos estancos que dificultan la colaboración entre ellos.

Para que los funcionarios puedan desempeñar bien su misión es preciso

desarrollar en ellos aquellas actitudes mentales de las que depende la eficacia en la vida social: sentido de organización del trabajo, espíritu de organización, nociones elementales de productividad social, etc. Esta labor de perfeccionamiento puede adoptar diversas formas: seminarios en que los funcionarios pertenecientes a un mismo servicio o servicios diferentes se reúnen para intercambiar sus experiencias; organización de servicios pilotos para el ensayo de nuevos métodos, etc.

2. *Interesar a los funcionarios en la productividad.*—Para lograr el progreso de la Administración no basta con crear entre los funcionarios un interés moral o intelectual. Es preciso que sus iniciativas se vean recompensadas con ventajas en la remuneración o en otros aspectos de sus carreras. Sin embargo, en la actualidad no solamente los estímulos son inexistentes, sino que parece que el ambiente es contrario a toda clase de sugerencias.

3. *Hacer más flexible las condiciones de empleo.*—En la Administración actual, los funcionarios hacen en general su carrera en un servicio dado o, incluso, en un Cuerpo que forma parte del servicio. Su cualificación queda establecida por los diplomas iniciales o por los resultados de las pruebas de admisión. Sin embargo, con el tiempo pueden adquirirse nuevos conocimientos. Sería de desear que esta adquisición de nuevas facultades pudiese ser utilizada con vistas a una mejor adscripción de los funcionarios interesados. Esto sólo es posible si hay posibilidades de intercambio de personal entre Cuerpos o servicios diferentes.

Además, otras circunstancias parecen aconsejar esta mayor flexibilidad en las condiciones de empleo. Sería

útil, por ejemplo, que un servicio en expansión pudiese absorber funcionarios mal utilizados en otros organismos administrativos.

4. *Delegar las responsabilidades.*—La excesiva centralización de las decisiones complica los procedimientos y alarga los plazos de ejecución. La delegación de responsabilidades:

- Permite a los Jefes superiores disponer del tiempo necesario para las funciones esenciales de la dirección.
- Hace más interesante el trabajo de los Jefes subordinados.
- Abrevia los plazos.

Pero para descentralizar la Administración es requisito previo que los Jefes de todas las categorías se hallen debidamente capacitados en las diversas técnicas administrativas.

5. *Readaptar la estructura del presupuesto.*—La descentralización administrativa no será eficaz si no va acompañada de la descentralización financiera, esto es, si el Jefe subordinado que recibe una misión no puede seleccionar los medios. En el sistema actual, el presupuesto está fragmentado tanto en el espacio, por la naturaleza de los gastos, como en el tiempo. Para evitar la rigidez de la práctica actual sería quizá conveniente recurrir al «presupuesto funcional»,

esto es, un presupuesto adaptado a un programa y que se caracteriza por ser global para un organismo determinado, en lugar de estar dividido según la naturaleza de los gastos.

IV. CONCLUSIÓN

La reforma de las funciones exige toda una gama de medios complementarios y solidarios: formación de los funcionarios en el espíritu y en los métodos de la productividad, interés del personal en el progreso económico de la Administración, mayor flexibilidad de las condiciones de empleo para lograr una mejor utilización de las capacidades, la delegación de responsabilidades y la adaptación del presupuesto a una gestión económica y eficiente.

Estas reformas son interdependientes, de tal manera que si se intentase llevar a la práctica algunas de ellas, dejando a las demás de lado, se correría el riesgo de conseguir un conjunto mal equilibrado.

Así, pues, para conseguir resultados coherentes y eficaces hay que realizar una especie de «avance frontal», lo que no significa que haya que actuar simultáneamente en todos los servicios públicos. Por el contrario, se podría comenzar por los Ministerios o por las Direcciones de los servicios que ofrezcan más interés para la reforma de las funciones.—M. J.