

ELEMENTOS PARA UNA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES CENTRALES

354.047

En esta nota informativa se resume un artículo de JACQUES RONCE y PIERRE CORTESSE, publicado en el número 53 (segundo trimestre de 1960) de la revista *Promotions*, órgano de los antiguos alumnos de la E. N. A.

I. Introducción

La inadaptación de la estructura administrativa a las funciones actuales del Estado es tan evidente, que tanto las críticas surgidas en el interior de la Administración como las originadas en el exterior se muestran totalmente de acuerdo sobre este punto concreto.

Desde hace quince años, los sucesivos Gobiernos se han esforzado por remozar el aparato administrativo francés, pero los resultados parciales conseguidos no han podido llenar el abismo creciente que separa a las estructuras administrativas de las restantes estructuras del país. A decir verdad, no se ha intentado ningún estudio sistemático que pudiese servir de base para una verdadera reforma administrativa. Todas las tentativas de reforma han tropezado con esta dificultad metodológica cuya solución reside necesariamente en una reconsideración de las administraciones centrales.

En efecto, corresponde a las administraciones centrales la definición de los medios necesarios para la consecución de los objetivos propuestos a la Administración, bien en el marco de su misión general y permanente, bien en aplicación de directivas gubernamentales. Por tanto, como primera medida, es preciso comprobar si las administraciones centrales se hallan

en condiciones de desempeñar correctamente esta función que constituye una de sus atribuciones fundamentales.

Si se admite este punto de partida, se impone el estudio de aquellas modalidades con arreglo a las cuales las administraciones centrales deben constituirse, organizarse y funcionar para responder efectivamente a su razón de ser. Este estudio debe:

- Definir aquellas misiones cuya realización requiere la creación de administraciones centrales y los criterios con arreglo a los cuales se debe proceder a la distribución de las funciones entre las diferentes unidades de la Administración central.
- Precisar, partiendo de un análisis riguroso de las diferentes fases de la acción administrativa, las condiciones teóricas de funcionamiento normal de toda Administración central.

II. Las administraciones centrales

Entre las diversas funciones impuestas por la gestión de los asuntos públicos, ¿cuáles deben ser desempeñadas por las administraciones centrales?

La expresión «Administración central» proporciona por sí misma los elementos esenciales de la respuesta.

El término administración no se aplica solamente para designar a los servicios del Estado. En una empresa industrial moderna existen igualmente servicios administrativos que se oponen tanto a los servicios de producción como a los comerciales. Hablar de administración es, por consiguiente, tanto como excluir cualquier función de carácter técnico.

El Estado dispone igualmente de servicios técnicos para controlar la producción o, en caso de necesidad, para producir, pero la intervención del Estado en el campo de la técnica es muy compleja. En muchos casos consiste en la definición de las normas fundamentales—pesos y medidas, por ejemplo— que proporcionan a los miembros de la colectividad el marco común de sus actividades cotidianas, constituyendo así un elemento permanente y material, pero no despreciable, de cohesión nacional. La definición de estas normas técnicas básicas o de otras más complicadas que implican la combinación de datos técnicos, económicos, financieros, etc., esto es, que suponen una elección política, constituye una función administrativa.

De la misma forma que la función administrativa se opone a la función técnica, la Administración central se puede definir en oposición a la administración regional o local y a los servicios exteriores:

- Las Administraciones locales están especializadas territorialmente, en tanto que la Administración central tiene una vocación nacional.
- A los servicios exteriores corresponde la ejecución, en tanto que a la Administración central incumbe, si no la decisión inicial, reservada al Gobierno o al Parlamento, sí la concepción, la organización y el control.

A la vista de estas consideraciones se puede decir que la Administración central es necesaria, siempre que se haga preciso, en el marco de las decisiones de los poderes legislativo y ejecutivo, definir o hacer ejecutar a escala nacional una política tendente a la solución de problemas que interesan a la actividad del conjunto de la nación.

Las estructuras administrativas centrales aparecen en constante evolución: la aparición de algunas de ellas es exigida por circunstancias históricas concretas de carácter transitorio. Así, los Ministerios de Abastecimientos o de Prisioneros y Deportados.

Hay, sin embargo, un número restringido de funciones permanentes del Estado que implican la existencia de administraciones centrales:

- *Funciones de defensa nacional.*— Tienden a garantizar en todo momento la integridad del territorio y la salvaguardia de los bienes y valores que componen el patrimonio nacional.
- *Funciones de relación exterior.*— Aseguran las relaciones del Estado con los países extranjeros y la protección de los nacionales fuera de las fronteras.
- *Funciones de seguridad interior.*— Mantienen el orden público en el interior del territorio.
- *Funciones económicas y financieras.*— Tienden a incrementar los recursos materiales de la comunidad nacional.
- *Funciones sociales.*— Favorecen el desarrollo físico y cultural de los ciudadanos.

Si estas funciones son aquellas que requieren la intervención de administraciones centrales, cada una de ellas es susceptible de ser dividida en ele-

mentos homogéneos, a cada uno de los cuales corresponde una unidad administrativa distinta.

III. Funciones de las Administraciones centrales

El desarrollo de la acción administrativa se descompone en tres fases:

- Fase de concepción general.
- Fase de concepción de las medidas de aplicación.
- Fase de ejecución.

A la Administración central corresponden las dos primeras fases, en tanto que los servicios exteriores administrativos y técnicos quedan encargados de la ejecución.

La concepción general consiste, en el marco de la política definida por el Gobierno, en:

- La determinación, bajo la autoridad del Ministro, de los objetivos del Departamento:
- La elaboración de los instrumentos jurídicos que deben servir de base para la actuación pública y, eventualmente privada, para la consecución de sus objetivos.
- La determinación de la naturaleza y cuantía de los medios necesarios para alcanzar los fines propuestos.

Una vez fijados los fines y las condiciones generales de la actuación, la segunda fase del trabajo de una Administración central consiste en:

- La definición de las condiciones de aplicación de los textos generales, esto es, la preparación de directrices detalladas para los servicios de ejecución.
- La definición de las condiciones de funcionamiento de los servicios de ejecución.

— La resolución en apelación de las dificultades particulares que pueden surgir en el nivel ejecutivo.

La concepción requiere funcionarios polivalentes, dotados de una formación extensa, capaces de abarcar los diversos aspectos de un problema. Los agentes encargados de la concepción de las medidas de ejecución deben estar, por el contrario, mucho más especializados en la técnica administrativa que les es propia.

IV. Realidad actual

La organización actual del sistema administrativo central no satisface las exigencias de la lógica y la eficacia. Así, los transportes dan lugar a diversas administraciones centrales cuya separación sólo se basa en consideraciones técnicas; la distribución de las funciones económicas y financieras del Estado entre los diversos Ministerios es objeto de crítica por las duplicidades, compartimentación excesiva de los servicios y confusión de atribuciones que existen. Además, es difícil justificar cómo ciertas funciones administrativas esenciales son desempeñadas por organismos públicos autónomos, al margen de las administraciones centrales.

El negociado (*bureau*) continúa siendo la célula básica de las administraciones. Cuando un negociado cuyas funciones se limitan a la concepción de las medidas de ejecución se confía a un funcionario superior de gran competencia y eficiencia, es difícil que ese funcionario pueda prestar los servicios que cabría esperar de su formación. A la inversa, la idea de que las funciones de dirección son consustanciales con una determinada categoría administrativa, puede determinar la presencia, en órganos de con-

cepción general de personal insuficientemente preparado, desbordado por las funciones que le son atribuidas. Estos efectos lamentables son difíciles de evitar en un sistema en el que la estructura de los servicios está concebida con vistas a resolver los problemas planteados por la organización de la carrera de los funcionarios.

V. Exigencias

Las administraciones centrales tienen entre todas una función esencial: «pensar» la administración. Las reformas que puedan introducir en ellas deben estar encaminadas a prepararlas para esta misión esencial. El problema fundamental es la definición de las funciones de cada una de las administraciones centrales para evitar el despilfarro de hombres.

La clasificación funcional de las tareas debe hacerse, en principio, independientemente de toda preocupación

por la organización de las carreras. Esta clasificación conducirá en el seno de cada servicio a la determinación de unidades funcionales a las que corresponderán células de trabajo que podrán diferir por el volumen y naturaleza de sus tareas, pero que deberán ser homogéneas. La clasificación funcional implicará la adopción de un sistema de adscripción de los agentes basado en la concordancia entre la naturaleza de la función y la formación del funcionario. De acuerdo con ello, no se considerará ya necesario que las funciones de mando, salvo en el nivel superior, sean desempeñadas por funcionarios de concepción general. A la inversa, nada impedirá que en un mismo servicio de estudios de alto nivel trabajen varios funcionarios de categoría superior que, según la concepción actual, deberían ser colocados a la cabeza de servicios diferentes.—M. J.