

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL EN FRANCIA

354.047(100)

Con el título «Les administrations centrales de l'état et les réformes de 1945» publica un artículo de Paul Bouteiller la revista francesa *Promotions* (número 53-2-1960).

I.—Introducción

El Gobierno del general De Gaulle inició en 1945 la reforma de la Administración Central del Estado; sin embargo, la dificultad de llevar a cabo las medidas adoptadas entonces es tan grande, que a pesar del tiempo transcurrido no han alcanzado su propósito.

Las disposiciones de 1945 requieren para su total eficacia otras reformas urgentes que procuren mantener la unidad de criterio necesaria.

En materia de personal las reformas de 1945 pretendieron mejorar el nivel de los funcionarios directivos del Estado; para ello se crearon el Instituto de Estudios Políticos y la Escuela Nacional de Administración.

Durante sus años de actuación, la Escuela Nacional de Administración ha formado varias promociones de administradores civiles y puede afirmarse a este respecto que los departamentos ministeriales que los han recibido sin reservas, les conceden hoy absoluta preferencia y distinción.

Los jefes de los departamentos han reconocido unánimemente los méritos del nuevo sistema de selección y formación suprimiendo la comisión constituida en 1952 por el entonces secre-

tario de Estado de la Presidencia del Consejo M. Gaillard, para investigar hasta qué punto la Escuela Nacional de Administración podría hacer frente a las necesidades que la Administración pública tiene de funcionarios directivos.

Los administradores civiles formados en las ciencias políticas, administrativas, económicas y sociales han aportado al servicio público un nuevo sentido de los problemas generales y un gran espíritu de unidad entre los departamentos, dirigido a un mejor servicio del interés público y a eliminar las rivalidades tradicionales.

Puede decirse que la reforma realizada en 1945 tuvo el solo objetivo de elevar el nivel de los funcionarios generales directivos. Pero esto se ha revelado insuficiente; el actual jefe del Gobierno M. Debré escribió entonces: «La Escuela Nacional de Administración Pública no es en sí misma una total Reforma Administrativa. La formación de los hombres no puede suplir totalmente el defecto de organización. Es necesario afrontar la reorganización en los puntos fundamentales si no queremos que la formación y la selección de los funcionarios fracase.»

Las reformas han recaído fundamentalmente en el Estatuto de Funcionarios y en la Dirección de la Función Pública. Puede contarse en la actualidad con un cuadro de funcionarios directivos de mayor nivel cualitativo, pero esto no es bastante. Los nuevos funcionarios directivos no pueden dar su fruto si no existe una política de personal unitaria y no se realizan las reformas orgánicas indispensables.

II.—Ausencia de una política unitaria de personal

La reforma de 1945 pretendía crear un Cuerpo de Administradores Civiles de rango comparable a los altos cuerpos tradicionales. Esta orientación de la reforma puede fracasar si no se sigue una política continua y uniforme encaminada a alcanzar los fines propuestos. Esta política unitaria ha faltado hasta ahora y en consecuencia el objetivo no se ha cumplido. La falta de los criterios unitarios necesarios se manifiesta por las siguientes causas:

a) *Desnaturalización y desclasificación de los administradores civiles.*

Las presiones sindicales y políticas han hecho que los funcionarios de esta clase sean demasiado numerosos. En los cuerpos están integrados todos los antiguos redactores, jefes de servicio, etc., sin haber tenido en cuenta que los administradores civiles nuevos no se corresponden con aquellos ni por su formación ni por sus títulos. Por otra parte se han aplicado criterios demasiado benévolos para incorporar a los Cuerpos de Administradores Civiles los funcionarios procedentes de Túnez, Marruecos, etc.

Consecuencia de esta inflación es la pérdida del carácter inicial de los nuevos cuerpos directivos; desnaturalización,

que a su vez ha producido una desclasificación.

El Decreto de 1946 estableció los sueldos y equiparaciones de los administradores civiles a la altura de los más altos cuerpos del Estado. Sin embargo, en 1948 se alteró la equiparación fijando índices inferiores para los administradores civiles; aunque esta diferencia es todavía ligera, refleja ya las consecuencias de la pérdida del carácter originario. Como ejemplo puede decirse que un alumno de la E. N. A. que ingresa en el Consejo de Estado, o en la Inspección de Finanzas, alcanza a los once años un índice de 630, mientras si ingresa en el Cuerpo de Administradores Civiles en ese mismo período, alcanza el índice de 525.

b) *Reclutamiento sin bases reales.*

El número de administradores civiles no ha sido determinado ni estudiado con arreglo a las auténticas necesidades de funcionarios directivos, sino que los Ministros tienen plena libertad para hacer sus demandas a la E. N. A. según sus disponibilidades presupuestarias. Esto es causa de que los alumnos de la E. N. A. hayan ido todos a determinados ministerios, mientras que los otros no tienen ninguno o muy pocos.

Los administradores civiles antiguos alumnos de la E. N. A. se distribuyen en 1 de enero de 1960 en la forma siguiente:

Finanzas	159
Asuntos Económicos	30
Obras Públicas	27
Educación Nacional	26
Defensa Nacional	23
Sanidad Pública	15
Trabajo	14
Industria y Comercio	12
Interior	10
Excombatientes	4
Agricultura	3

El tanto por ciento de administradores civiles que en cada Ministerio procede de la E. N. A. oscila entre el 33 por 100 en Finanzas y el 3 por 100 en Agricultura.

c) Utilización irracional de los nuevos administradores civiles.

En diversos Ministerios los administradores civiles han permanecido desarrollando funciones tradicionales. La distinción entre grado y empleo ha favorecido la situación de los que prefieren permanecer en puestos cómodos sin ascensos que los obliguen a cambiar.

Se da la circunstancia de que en los departamentos que pudiéramos llamar técnicos, en los que los administradores han de compartir la dirección con otros especialistas, universitarios o ingenieros, es en los que más fácil acomodo han encontrado los alumnos de la E. N. A. porque los técnicos de alta formación han comprendido fácilmente la necesidad de estos nuevos funcionarios directivos.

Para conseguir la uniformidad en este aspecto es necesario afrontar el problema a través de un órgano interministerial y evitar que cada departamento realice una política independiente.

III.—Ausencia de reformas orgánicas

El perfeccionamiento de los funcionarios no puede producir los frutos deseados si no se acomete la necesaria reforma orgánica de los departamentos, que permanece en suspenso.

Se han logrado pequeñas mejoras de organización y de métodos, pero la reforma profunda permanece intocable.

En este aspecto es digna de resaltar la labor realizada por el «Comité Central de Encuesta sobre el Coste y Ren-

dimiento de los Servicios Públicos» creado en 1946; esta Comisión ha hecho posible numerosas reformas en la organización de hospitales, construcción, pensiones, expansión regional, etc.

Es también interesante la actuación del «Comisariado General de la Productividad», dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos, que a través de su Comisión de «Administración y Productividad» han impulsado la creación de oficinas de organización y métodos en la mayoría de los Ministerios y la formación de especialistas en estas materias.

El Consejo Superior de la Reforma Administrativa creado en 1955 se reunió una sola vez en 1958, y no ha llevado a cabo su misión de elaborar un plan de reformas administrativas.

El problema de las reformas orgánicas de la Administración Central está sin resolver y constituye una de las tareas esenciales que ha de acometer el Gobierno. En la actualidad está sin definir la distribución de competencias entre los Departamentos ministeriales; esto es causa de que existan duplicidades de competencias que ocasionan gastos y entorpecimientos inútiles, y de que la coordinación sea cada día más difícil. La actual división de competencias procede en su mayor parte del siglo XIX y merece ser reconsiderada para intentar su modernización.

En los Ministerios de Administración general deben participar los técnicos que introduzcan en ellos el ritmo de la vida económica moderna y en los Ministerios técnicos deben colocarse administradores generales, para evitar que se transformen en tecnocracias sin una visión unitaria del Estado y sin relaciones con el mundo exterior.

Para realizar una reforma profunda

en la Administración Central es necesaria la acción enérgica de un organismo interministerial, y la Dirección General de la Función Pública, absorbida por los problemas estatutarios, no puede realizar toda la labor

que se le encomendó en un principio.

Si se crea el organismo adecuado y se inicia la profunda reforma orgánica podrá decirse que las muestras de fracaso que hoy se observan eran sólo aparentes.—J. A. A.

PRINCIPIOS DE REMUNERACION

35.087.4

1.—Introducción

Los principios racionales de la remuneración del trabajo son analizados aquí como principios científicos, como conjunto de Leyes generales de aplicación universal. Y como la remuneración en último extremo no es más que un precio, el pago por la prestación de un servicio, la ciencia a que pertenecen estos principios es la economía. Son, por tanto, un capítulo de teoría económica. Se concreta el estudio a la remuneración del trabajo, prescindiendo de cualquier otro factor que pueda influir en ella.

2.—Concepto económico del trabajo

El trabajo no es una mercancía, pero sí que es un factor de la producción y por tanto elemento integrante del costo de un servicio.

La remuneración es algo más que el precio de un servicio, puesto que con ella el hombre ha de satisfacer sus necesidades personales y familiares. Sin embargo es necesario estudiar primeramente sus aspectos científicos, racionales y objetivos para que

sirvan de base a la determinación posterior de la remuneración total matizada con las restantes consideraciones extraeconómicas.

3.—Factores internos de la remuneración

La remuneración depende de una serie de causas que denominaremos factores, que deben influir en ella. Estos factores han de ser objetivos y por tanto han de excluirse; la antigüedad, el sexo, la familia, la moralidad, la titulación, etc., sin perjuicio de que estas circunstancias extraeconómicas sean compensadas a *posteriori*.—Tales circunstancias pueden ser condiciones necesarias para ocupar un puesto de trabajo, pero no deben servir de base para establecer la remuneración.

Los factores racionales y objetivos pueden ser internos o de empresa y externos o de mercado. Los factores internos que vamos a considerar son tres: el tiempo dedicado al trabajo, la calificación del puesto de trabajo y el rendimiento obtenido en el trabajo.

Resumen del trabajo de ROLÁN CASANÉ, que con el mismo título ha publicado el Instituto Técnico, para racionalización de la Administración pública. (Texto de la conferencia pronunciada por el autor en la Cámara de Comercio de Madrid el 23 de mayo de 1960).