



CRONICAS Y NOTICIAS

CRONICAS

1

**COMITE CENTRAL
DE INVESTIGACION
DEL COSTE Y RENDIMIENTO
DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
EN FRANCIA**

El autor de esta crónica expone la organización y los métodos seguidos por el Comité después de una visita a la Secretaría General del mismo.

1. Organización

La experiencia francesa de muchos años había demostrado que eran inútiles como medios de reformar la Administración, por una parte, los intentos de que ésta se reformara a sí misma y, por otra, la acción de comisiones de reforma administrativa, que, desde un plano superior, preparasen reformas de estructuras. En efecto, una comisión no puede actuar útilmente más que si su trabajo es preparado y su actuación esclarecida por investigadores que estudian sobre el terreno, las estructuras de los servicios a reformar y sus métodos y costes. También se considera insuficiente la acción de los Cuerpos de Inspección:

- Porque su acción dentro de un servicio con relación a compañeros con los que han estado íntimamente ligados pierde mucha eficacia.
- Porque la Inspección llega a ver los problemas con los mismos ojos de la rutina con que lo ven los propios servicios.
- Porque su acción está limitada como máximo a un Ministerio y no permite constatar la falta de coordinación entre los Ministerios, ni comparar los costes y métodos de los diferentes Departamentos ministeriales.

Tratando de evitar estos defectos, la Comisión se ha organizado sobre las siguientes bases:

a) Una Comisión propiamente dicha, en la que existen representantes del Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado, Asamblea Nacional, Altos Cuerpos de Inspección y Sindicatos de Funcionarios.

b) Ponentes (o *rapporteurs*) con carácter de investigadores e Inspectores, designados para cada caso, y que provienen de diferentes medios y tienen diferente formación. En muchos casos son Inspectores de los diversos Cuerpos o funcionarios jóvenes de alta calificación, pero en otros casos son especialistas provenientes de la Universidad o incluso del sector privado. Se procura que su formación sea lo más completa posible, prefiriendo especialistas en contabilidad, organización del trabajo y racionalización de empresas, investigación operativa y matemáticas y, en general, que se trate de personas que por sus profundos conocimientos puedan aportar una misión nueva y original de los problemas de la Administración.

El primer principio que dirige su elección es, pues, lograr una cierta heterogeneidad para cada ponencia, procurando lograr una variedad de puntos de vista.

Los investigadores pueden utilizar toda clase de técnicas para sostener sus conclusiones, pero deben en lo posible basarse en consideraciones objetivas, en cifras y en estadísticas. En su trabajo se les dan las más amplias atribuciones y se les deja la más completa libertad. La Comisión examina las ponencias pudiendo o no recoger en sus conclusiones los resultados del trabajo del ponente. La Comisión viene publicando un informe aproximadamente cada tres años; hasta ahora han sido publicados cuatro.

Las ponencias y conclusiones son comunicadas al Jefe del Estado, Presidente del Gobierno, Presidente del Tribunal de Cuentas y Ministros interesados.

Los Ministerios interesados deben presentar sus observaciones, con referencia de las conclusiones aprobadas, en el plazo de tres meses, a partir del momento en que éstas les hayan sido notificadas.

2. Métodos

Los métodos del Comité han procurado adaptarse a los métodos consagrados de la investigación científica. Gabriel Ardant, principal propulsor del Comité, separa las siguientes fases:

- Observación y estudio en profundidad.
- Análisis de las operaciones elementales.
- Medida del rendimiento de los servicios.
- Método comparativo.
- Examen de conjunto.
- Experimentación, si es posible.

Observación y estudio en profundidad.—El Comité tiene competencia para investigar no sólo en los servicios estatales, sino también en los servicios

industriales y comerciales del Estado o en las empresas donde éste tiene una participación superior a un 20 por 100.

La observación no se ha limitado al examen del esquema de organización o de los textos constitutivos. La investigación ha ido más lejos y ha llegado al examen de la célula elemental de base, la oficina, el taller, la ventanilla en la que el funcionario está en contacto con el público.

Análisis de las operaciones elementales.—El análisis no se ha limitado al estudio de la estructura de la célula de base, sino que ha ido más lejos, es decir, ha llegado al estudio de sus métodos, de las operaciones administrativas elementales. Así, por ejemplo, se han efectuado estudios sobre la emisión de un bono del Tesoro o el pago de un gasto público. Se ha estudiado el proceso administrativo en detalle y se han destacado los defectos de los impresos utilizados.

Se han investigado también las dificultades que los procesos administrativos imponían al público y la forma de disminuir, lo que podíamos denominar «presión burocrática».

Medida de los rendimientos de los servicios.—Sólo con la medida se pueden estudiar científicamente los fenómenos. Por eso el Comité ha intentado valorar cuantitativamente la gestión administrativa. Toda unidad administrativa presta uno o varios servicios, y ésta siempre se puede descomponer en una o varias subdivisiones, a las que se pueden atribuir los gastos públicos de forma directa e indirecta, llegando así a calcular un precio de coste de forma análoga a como se efectúa en el sector privado. La unidad de medida puede ser a veces difícil de buscar, pero siempre cabrá determinar alguna, por ejemplo, el enfermo atendido para los hospitales, el kilómetro de carretera conservado en los servicios de caminos, el pleito o la causa en los Tribunales, el alumno en el establecimiento de enseñanza. Se ha llegado así a determinar un precio por establecimiento entre sus diferentes servicios. Los problemas a salvar no han sido fáciles.

- Porque la contabilidad industrial presenta problemas difíciles en sí.
- Porque la aplicación a la Administración es aún más delicada, dada la dificultad de determinar la unidad a la que referir el coste y también por la dificultad que representa el atribuir los gastos indirectos; y
- Porque los funcionarios pueden ignorar las nociones más elementales de contabilidad industrial.

El interés de hacerlo es, sin embargo, enorme, pues sólo comparando sus respectivos costes por unidad de servicio prestado se pueden describir los Organismos y Servicios demasiado caros y de mal funcionamiento. Se ha determinado así, por ejemplo, a partir del nivel mínimo de expedientes, de alumnos o de enfermos. Si una oficina, un instituto o un hospital tiene un

coste excesivo por unidad y se debe considerar su existencia injustificada y, por tanto, debe ser refundido en otro establecimiento preexistente.

Método comparativo.—La comparación es el resultado inmediato que se puede obtener de la determinación del coste de los servicios. Por una parte se puede comparar el coste de los servicios con respecto a sí mismo y ver la evolución favorable o negativa de su gestión, y por otra se puede comparar su coste con respecto al de otro Organismo del mismo tipo.

Puede llegarse incluso a calificar la calidad del servicio prestado, añadiendo un índice de corrección diferente en cada caso, que podría ser, por ejemplo, el número de reincidentes, en el caso de un establecimiento penal, o el número de suspensos en el caso de un establecimiento de enseñanza. Esta comparación puede poner de manifiesto inmediatamente la necesidad de determinadas reformas. En virtud de ello, por ejemplo, la Comisión propuso la revisión del sistema penitenciario francés, que antes estaba basado en penas cortas, pero sin la posibilidad de conmutarlas, mientras que ahora se han endurecido las penas, pero se ha dado facilidad de conmutarlas en caso de buena conducta y no reincidencia.—MANUEL CONTRERAS MADRAZO.