

# La Reforma administrativa en el mundo 35.047(100)

La reforma administrativa es hoy un tema universal. Esta nueva sección de D. A. pretende ser la ventana abierta que recoja con la máxima autenticidad esta preocupación común hoy a tantos países. En aras de esa autenticidad, D. A. se viste el modesto atuendo de mero traductor y se dispone a transcribir en ella, literalmente, los trabajos que relacionados con su temario general aparezcan, como en el editorial de este número se indica, en los medios de difusión de la opinión pública extranjera. D. A. se limitará, pues, a hacer la ineludible selección de los textos que juzgue de mayor interés para todos y facilitar su traducción al castellano, sin descartar que, en casos de reconocida importancia, pueda llegar a facilitarse la versión íntegra de los mismos.

Al sano criterio de nuestros lectores queda la glosa, comentario e interpretación del material que se recoja. En cada caso, si parece necesario, D. A. hará las oportunas aclaraciones de origen, personalidad y circunstancias de los trabajos que se reproduzcan.

## PROYECTOS FRANCESES

### DE REFORMA ADMINISTRATIVA

35.047(44)

Tras de la publicación de la circular sobre la reforma administrativa, de la que damos cuenta en el "Noticiario de actualidad" de este mismo número, el periódico *Le Monde* (22 de enero de 1958) consideró de interés el entrevistarse con M. MARCELLIN, secretario de Estado para la Presidencia del Consejo. Es de observar la identidad de la crítica de la máquina burocrática francesa con la que se realiza, hoy en día, en la casi totalidad de los países. D. A. ofrece aquí la traducción, prácticamente íntegra, de esta introducción y de lo manifestado por el secretario de Estado francés, respetando incluso la titulación que el rotativo parisino dió a la entrevista.

—La necesidad de una reforma administrativa ya no precisa ser demostrada: demasiado a menudo la vieja Administración francesa, anticuada y mal equipada, da prueba de inadaptación al ritmo de la vida moderna, que perjudica su eficacia, aumenta sus costes y el descontento de los administrados.

El Gobierno parece decidido a activar esta reforma. M. Raymond Marcellin, secretario de Estado para la Presidencia del Consejo, fué especialmente encargado de ella, y la segunda parte de la Ley de Hacienda, cuya discusión se abrirá próximamente al Parlamento, contiene en su artículo 42 una disposición autorizando para tomar por Decreto determinadas decisiones. *¿Pero por qué camino nos vamos a orientar, y cuál será el método utilizado para que avance una empresa empezada hace tiempo y que no parece, hasta ahora, haber hecho muchos progresos?* Estas son las preguntas a las cuales M. RAYMOND MARCELLIN aceptó contestar.

—Podemos tomar en consideración dos caminos—declara M. Raymond Marcellin—. Se puede concebir un amplio plan de conjunto, destruyendo las antiguas estructuras y reemplazando por un edificio nuevo nuestra antigua estructura administrativa. Un importante número de proyectos han sido propuestos durante los últimos cincuenta años. Ninguno dió resultado, y esto basta para probar que esta vía no es la mejor. Por el contrario, es posible proceder con paciencia al estudio profundo de los servicios del Estado, y después definir y poner en obra las mejoras indispensables. Hemos elegido este segundo método.

He de decir, por otra parte, que nuestra tarea está muy simplificada por las encuestas realizadas por diversos organismos, especialmente el Comité Central de encuestas sobre el coste y el rendimiento de los Servicios Públicos, y por las experiencias en curso de realización por el Patronato de la Comisaría General de la Productividad, que logró hacer adelantar considerablemente esta nueva ciencia, que es la organización del trabajo.

La circular que acabo de dirigir a mis colegas del Gobierno tiene por único fin hacerla pasar del dominio experimental al de la aplicación práctica en gran escala. El deseo del Gobierno es, en particular, que Oficinas "O y M" (Organización y Método), de las cuales están ya dotados una quincena de Ministerios y Prefecturas, se creen en todas las Administraciones importantes y actúen bajo la autoridad directa del Ministro, del Prefecto o de la persona calificada para tomar en su nombre las decisiones y hacerlas aplicar. Serían preferibles los funcionarios que hubiesen seguido el ciclo de estudios especiales de la Comisaría de la Productividad.

#### RESULTADOS CONCRETOS

—*¿No teme usted, señor Ministro, que se llegue únicamente a crear resortes burocráticos suplementarios e inútiles, recargando la máquina administrativa y agravando las cargas del Estado?*

—De ninguna manera. Las Oficinas "O y M" funcionan con los medios propios de cada servicio sin ningún reclutamiento nuevo de personal. Por otra parte, su eficacia está probada por los resultados tangibles que han conseguido ya en todos los sitios donde existen. *¿Quieren algunos ejemplos?* En el Ministerio de Asuntos Exteriores el personal del servicio de correo central ha pasado de 20 a siete agentes, y se han hecho

múltiples simplificaciones: sólo la supresión de facturas de envío de correspondencia permitió ahorrar no sólo la compra de los impresos y la mano de obra necesaria al establecimiento de 170.000 facturas anuales, sino también de 30 a 160 francos por envío, según la distancia, sobre los gastos de franquicia. En el Secretariado de Estado para la Reconstrucción, el personal de los Servicios contables pasó en unos meses de 35 a 20, y en el Ministerio de Agricultura 150 agentes de los Servicios externos han podido ser asignados a la realización de tareas más rentables, después de la centralización de las operaciones de pago de personal. Se han realizado ahorros de 130 millones de francos por año en la Prefectura del Sena y de 25 millones en la Prefectura de Policía.

Paralelamente, el rendimiento de los servicios ha mejorado. En un Ministerio el tiempo para controlar el correo ha pasado de dos días a dos horas, y la Cinemateca del Ministerio de Agricultura tiene una sola empleada para controlar 27.000 fichas, cuando hace poco empleaba dos para un trabajo tres veces menos importante.

#### ¿POR QUÉ LOS PODERES EXCEPCIONALES?

—*La continuidad de esta acción exige imaginación, autoridad, perseverancia. No se necesitan nuevos textos. Sin embargo, el Gobierno va a pedir poderes excepcionales. ¿Se puede saber qué piensa hacer con ellos?*

—Nuestro fin—nos contesta M. MARCELLIN—es esencialmente remediar la dispersión de los esfuerzos y de los medios que sufren ciertos organismos, coordinando el funcionamiento de los servicios. Citaré particularmente:

—El *Comercio exterior*, del cual se ocupan actualmente varias oficinas esparcidas en distintos Ministerios, lo que no simplifica, créanme, la tarea del Ministro encargado de defender nuestras finanzas y nuestros mercados.

—Las *compras de material* de los servicios públicos tendrían que ser encargadas a una sola Administración (Les Domaines, por ejemplo). Es inútil insistir sobre el interés que presentaría la centralización de los encargos en el plano del ahorro y de la unificación del trabajo. Los resultados conseguidos con la agrupación del personal de mecanografía son, a este respecto, probatorios.

—La *investigación científica*, por fin, de la cual depende el porvenir y el prestigio de nuestro país, está dispersa. Resulta así una menor eficacia y un despilfarro de los créditos, ya de por sí insuficientes. No es extraño que diversos Centros de investigación dependientes todos del Estado se dediquen por separado y sin ninguna coordinación a trabajos idénticos...

—De acuerdo con mi colega M. PIERRE PFLIMLIN, quien está también muy seguro de acertar, pienso que sería necesario coordinar la acción de las Oficinas "O y M", de darle la posibilidad de actuar, someterles las nuevas ideas de vigilar y poner en obra las soluciones sugeridas por el Comité Central de encuestas y retenidas por el Gobierno.

—Cierto; no ignoramos que el éxito depende, en primer lugar, de la buena voluntad de los funcionarios y de los medios (especialmente en materia de equipo) que pondremos a su disposición. Pero estamos seguros de poder contar con la colaboración leal de todos.

## CENSO DE LOS

## FUNCIONARIOS ITALIANOS

35.08:311.3(45)

Italia, que hace varios años está preocupada por la reforma administrativa, e incluso tiene un Ministro exclusivamente encargado de esta tarea, se plantea aún en la actualidad problemas como este del censo de funcionarios del que se ocupa este artículo, publicado en *Il Globo*, de Roma (10 de enero de 1958), por F. ARCHIDIACONO.

Un día un periodista dirigió a un Ministro de reconocida competencia la siguiente pregunta: "Señor Ministro, ¿cuántos son los empleados de su Ministerio? El Ministro se encogió de hombros y guardó silencio. Después sacó de entre sus papeles una de esas vulgares "notitas" que no dan ningún detalle, y en las que un celoso funcionario había tratado de incluir algunas cifras. Eran datos antiguos de sabe Dios qué año.

La pregunta de aquel periodista está aún esperando una contestación. ¿Cuántos funcionarios hay? El Ministro de Hacienda, que es el encargado de disponer los fondos para preparar los sobres de las pagas el 27 de todos los meses, no lo sabe tampoco. Esto es hasta tal punto cierto, que para poder aplicar las nuevas escalas determinadas en las disposiciones de la ley, el Estado ha tenido que gastar 63.000 millones más de lo que había previsto.

Pero ¿es suficiente saber cuántos son los funcionarios del Estado? ¿No es quizá más importante, aparte de esto, saber su distribución, su valoración, la posibilidad de que trabajen de forma más racional y útil, su competencia y demás cosas por el estilo?

El Instituto Central de Estadística hizo un censo parcial que comprendía, únicamente, el personal de los escalafones, los eventuales y el resto de los empleados con contrato o que tenían una determinada situación jurídica, en la fecha del 30 de noviembre de 1954. Los funcionarios alcanzaban una cifra de 1.333.303, de los cuales 237.154 eran funcionarios civiles, 328.821 subalternos y asalariados, 272.287 pertenecían al cuerpo docente, 11.699 eran magistrados y cancilleres, 112.265 oficiales y suboficiales y 171.077 con alguna otra graduación y soldados. Actualmente, le cuesta al Estado el mantenimiento de todas estas personas 1.500 miles de millones al año. ¿Y con qué resultados? El mismo Ministro de Hacienda nos da la contestación: "Los ciudadanos italianos gastan demasiado en la Administración pública y están mal atendidos."

Todo esto es cosa bien sabida que expresa una indudable realidad, pero no llega al fondo de la cuestión. En definitiva, de estos miles de funcionarios, la "sufrida" y "maltrecha" burocracia se reduce a unos pocos miles de personas. Para los altos puestos, y por tanto los de mayor responsabilidad, los funcionarios son sólo 5.000 ó 6.000. Esto significa que aunque en Italia ya tenemos 18 empleados estatales por cada 1.000 habitantes, contra 13,7 antes de la guerra, no es tanto su número lo que se ha elevado, sino su distribución, que es equivocada...

Afortunadamente, se ha recurrido al mejor procedimiento. Hace unos días salieron de las Oficinas del Ministerio de la Reforma Burocrática millares de extrañas tarjetas perforadas, instrumentos de una verdadera revolución en los métodos para el estudio

de "los fenómenos" del personal del Estado. Después de varios meses de estudio en el que han colaborado desinteresadamente los técnicos de una gran industria italiana, se está en disposición de llevar a cabo la reforma burocrática, de la que se habla mucho sin que la mayor parte de la gente conozca sus fines.

No se trata de un simple censo, sino de la creación del registro de los funcionarios civiles, una circular con el fin de que sobre la base de un modelo especial se envíen las informaciones requeridas. Es ésta una operación que creemos se podrá desarrollar en poco tiempo. Por ahora, las oficinas deberán proporcionar los datos sobre el estado civil, los títulos académicos que poseen sus empleados, sus calificaciones, carreras, matrícula y cargo que ocupan. En una segunda etapa se ampliará esta información solicitando datos más concretos sobre conocimiento de idiomas, especialidades, estudios, aptitudes de cada empleado y, sobre todo, lo que se refiera al mejor empleo y distribución del personal.

El censo del personal será un elemento vivo de la estructura administrativa que se beneficiará de la puesta al día, de forma sistemática, de sus escalafones, hecha de acuerdo con las sugerencias que se le formulen. Sin embargo, todo esto no resume la reforma; el censo es un instrumento técnico, pero no el único. El Ministro Zotta puso oportunamente de relieve esta idea, porque la actividad principal debe tomar la forma de un proyecto de ley sobre las atribuciones de los órganos de gobierno y el ordenamiento de la Presidencia del Consejo y de los Ministerios, que se somete al Parlamento.

Siempre que la reforma burocrática pueda contar con los medios legales necesarios, puede decirse que está en disposición de entrar en una fase decisiva. El censo de los funcionarios civiles prepara el terreno para implantar un sistema burocrático sin duplicidades, elástico y eficiente. Esta tarea no será fácil, ya que cuesta mucho renunciar a las atribuciones y cargos, que no son sólo de prestigio. Pero también se cortarán muchas ramas secas e inútiles, y en esta materia se cumplirán así las normas constitucionales; en una palabra, que los italianos continuarán gastando las mismas cantidades en la Administración pública, pero, por lo menos, tendrán la seguridad de estar bien atendidos.

## UN ESTUDIO ALEMÁN PARA LA COMISION DE AHORROS

336.121.2(43)

En el *Deutsche Tagespost*, de Würzburg (Alemania), WALTER SEVERING publica el 15 de enero último un estudio que, para ahorro en el aparato administrativo, realiza la Federación de contribuyentes.

La Federación de Contribuyentes ha puesto a disposición de la recientemente fundada Comisión de Ahorros un "Estudio para la disminución de los gastos de personal" que permite sacar conclusiones notables sobre el conocimiento del aparato administrativo en el Estado de Baden-Würtemberg, la proverbial cuna del ahorro en Suavia.

Este estudio indica que el número de los funcionarios y empleados estatales ha aumentado de 87.874 en 1951 a 106.730, es decir, 19.000 empleados más, lo que significa un aumento de un 21,4 por 100. Por ello, se comenta, en vista de una elevación tan

grande del cuerpo de personal, que las razones habrán de buscarse no sólo en un aumento de las funciones, sino también en los defectos de la estructura y de la organización de la Administración. Se postula que en una Administración verdaderamente austera, debe reinar el principio de que al surgir una nueva tarea, se revise primero toda la Administración en busca de personal libre, y luego permitir que la tarea comience a realizarse experimentalmente, por de pronto, haciéndose entonces, y no antes, el proyecto de necesidades de nuevo personal.

## ¿PUEDE MEJORARSE LA ADMINISTRACION SUIZA?

35.047(494)

El Consejero nacional PH. SCHMID RUEDIN—alta jerarquía de la Federación—ha publicado el 16 de enero de 1958 en el *National Zeitung*, de Basilea (Suiza), el artículo crítico de reforma administrativa que a continuación se transcribe.

La significación y el poder de la Administración han aumentado considerablemente en los últimos decenios. Hay departamentos administrativos cuyos jefes son pequeños "reyes". Incluso el Consejo Federal apenas tiene poder de parar los pies a estos especialistas administrativos. Los órganos parlamentarios, por su parte, no disponen de medios eficaces para sujetar las riendas de esta burocracia. El aparato burocrático estatal moderno es con frecuencia más fuerte que los mismos organismos competentes, según la Constitución. Si bien se puede decir para la tranquilidad del ciudadano que nuestra Administración sólo quiere lo que sea mejor para el bien de nuestro pueblo, de hecho se ha convertido el aparato administrativo suizo en un *Estado dentro del Estado*.

Me pregunto yo: ¿No podría mejorarse el aparato de nuestra democracia? Sería esto muy posible si el Parlamento volviera a conquistar una mayor influencia. Un mayor influjo del Parlamento acercaría de nuevo el pueblo a los intereses del Estado.

Un sistema de cambiar la actual proporción de fuerzas otorgaría mayores y más fuertes funciones de control al Parlamento. Ciertamente que hoy ya tenemos numerosas Comisiones permanentes: la Comisión de Finanzas, la Comisión Fiscalizadora de las Tarifas Aduaneras, etc. Pero estas Comisiones tienen, en general, pocas posibilidades de penetrar en la maquinaria administrativa con sus miles de ramificaciones. Habría que confiarles mayores competencias.

¿No resultaría indicada para nuestra democracia directa una ordenación—no una copia—parecida a la institución que los EE.UU. conocen con el nombre *Hearing*? Repito que no se puede tratar de una copia. Pero podríamos aplicar el núcleo bueno de estos órganos de investigación.

A través de las *Hearings* podría el Parlamento penetrar en ciertos departamentos administrativos que son motivo, con frecuencia, de críticas y protestas, sin que se pueda realizar hoy por hoy una investigación a la que tenga acceso también el público.

Todo ciudadano y parlamentario responsable debe ocuparse continuamente del problema: "¿Puede mejorarse el aparato de nuestra democracia?" Esto tiene una excepcional importancia en un tiempo en que diversos casos han hecho furor en el público, sin que a base de la actual ordenación se hayan podido aclarar satisfactoriamente.