

La reforma administrativa en el mundo 35.047(100)

CIRCULAR RELATIVA
A LA MODERNIZACION
ADMINISTRATIVA
FRANCESA 35.047(44)

En el número 2 de DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA recogimos la noticia de la circular lanzada por M. Raymond Marcellin, secretario de Estado para la Presidencia del Consejo, sobre temas de la reforma administrativa. Incluimos también, en la misma sección, una entrevista realizada con este motivo por el periódico *Le Monde* (22 enero 1958), con el señor Marcellin. El interés con que se han acogido estas referencias al movimiento de reforma administrativa francesa, hace que en este número D. A. ofrezca la transcripción del texto íntegro de esa circular "Para la Modernización administrativa" de 12 de diciembre de 1957, cuyos puntos de vista sobrepasan con mucho un puro planteamiento francés de los temas tratados.

Desde hace muchos años, la modernización de los servicios del Estado figura entre las preocupaciones permanentes del Gobierno.

A pesar de los estudios efectuados y de los resultados parciales obtenidos en distintos sectores, no parece que todos los funcionarios responsables hayan adquirido una conciencia suficiente de las posibilidades prácticas de mejoramiento de que disponen dentro del cuadro mismo de la actual organización administrativa.

Es, pues, oportuno recordar y precisar los principales medios de acción que existen ya o cuya puesta en funcionamiento debe de ser emprendida o buscada.

I. DIRECCIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Según el artículo 17 de la Ley de 19 de octubre de 1946, relativa al Estatuto General de los funcionarios, la Dirección de la Función Pública, colocada bajo la autoridad del Presidente del Consejo, tiene por misión "proceder, de acuerdo con los ministros, a la organización o la reorganización de las administraciones o servicios y al perfeccionamiento de los métodos de trabajo".

Es importante, en este caso, mantener una unión constante entre los distintos departamentos ministeriales y la Dirección de la Función Pública, no sólo para todo lo que se refiere a los estatutos y la dirección del personal, sino también para todos los estudios y realizaciones que tiendan a simplificar las estructuras, los métodos de trabajo, los procedimientos y las formalidades.

La Dirección de la Función Pública constituye, en esta esfera, el órgano permanente de coordinación y de ejecución.

II. COMITÉ CENTRAL DE INVESTIGACIÓN DEL COSTE Y EL RENDIMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

El Comité Central de Investigación del Coste y el Rendimiento de los Servicios Públicos, creado por Decreto de 9 de agosto de 1946, ha estudiado las condiciones de funcionamiento de múltiples administraciones y propuesto un número considerable de mejoras. Si bien es cierto que los servicios interesados se han esforzado repetidas veces en buscar elementos de apreciación en las conclusiones del Comité, también es verdad que muchas de las proposiciones de este último no han sido objeto de un completo desarrollo.

La Dirección de la Función Pública, bajo la dirección del Secretario de Estado encargado de la reforma administrativa, debe esforzarse en resolver en cada caso, junto con las administraciones competentes, las dificultades que pueda presentar la aplicación de las reformas preconizada por el Comité Central de Investigación. Es también necesario que esta Dirección—la ampliación de cuyos medios de ejecución está en estudio—encuentre en las diversas administraciones, merced a una colaboración permanente, el apoyo necesario para proseguir con eficacia la realización progresiva de dichas reformas.

III. COMISARÍA GENERAL DE LA PRODUCTIVIDAD, ESTUDIO DEL FUNCIONAMIENTO Y FORMACIÓN DE LOS ESPECIALISTAS

La Comisaría General de la Productividad, inspirándose en los resultados conseguidos por las empresas privadas, ha realizado estudios en el sector público para conocer las condiciones de aplicación de los métodos susceptibles de aumentar su eficacia. La Comisión de "Administración y Productividad" que se ha constituido tiene por misión buscar la simplificación de las formalidades y mejorar los métodos de recepción y orientación del público. La Comisaría General organizó también ciclos de estudios, teóricos y prácticos, con el fin de permitir a las distintas administraciones la especialización de algunos funcionarios en cuestiones de organización. De estas enseñanzas, cuya primera sesión se realizó en 1955, se desarrollan actualmente ocho ciclos anuales. Es importante disponer del mayor número posible de funcionarios formados en los métodos modernos de racionalización del trabajo. Y, por tanto, rogamos a los distintos Departamentos ministeriales que faciliten y alienten el perfeccionamiento de los funcionarios de los cuadros superiores, haciéndoles participar en los cursos de formación organizados con este fin por la Comisaría General de la Productividad.

La Comisaría General de la Productividad posee, además, un servicio de especialistas, los cuales, a petición de las administraciones interesadas, realizan los estudios concretos necesarios para el examen y realización inmediata de las mejoras que se pueden aportar al funcionamiento de servicios determinados. Los apreciables resultados conseguidos mediante esta acción directa deben llevar a las administraciones públicas a recurrir cada vez más a esta forma particularmente suave de asistencia técnica.

La experiencia adquirida en la materia permitirá, de ahora en adelante, a la Comisaría General de la Productividad, cumplir así, en estrecha asociación con la Dirección

de la Función Pública, la misión de una Oficina Central de Organización y Métodos dirigida sobre todo, por un lado, a asegurar la formación de los especialistas utilizados por las diversas administraciones, y de otro, a definir y a coordinar sus métodos en el orden de las técnicas de organización.

IV. OFICINAS DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS

Oficinas de Organización y Métodos (Oficinas O. y M.) existen ya en algunos Ministerios y Prefecturas, y su acción se ha revelado eficaz y en todas partes donde su estructura y su posición en la jerarquía administrativa ha sido racionalmente determinada.

La misión esencial de las Oficinas O. y M. es la de proceder al estudio detallado y al análisis de todas las funciones desempeñadas por una unidad administrativa dada. Determinan, en función de reglas normalizadas, el tiempo y las especializaciones necesarias en cada operación, las condiciones de instalación y de encauzamiento de documentos, y la articulación de las células administrativas en relación con sus respectivas competencias, procurando a la Autoridad de quien dependen las conclusiones y propuestas resultantes de sus investigaciones, tanto en el plan de la organización interna de sus oficinas como en el de la simplificación de los métodos y procedimientos.

Para llenar eficazmente su misión, estas Oficinas deben reunir estas dos condiciones:

a) Estar constituidas con personal cualificado y de una competencia técnica probada. En este sentido, los funcionarios que hayan seguido los cursos de estudios organizados por la Comisaría General de la Productividad están llamados, naturalmente, a ocupar tales empleos.

b) Estar situadas, dentro de lo posible, cerca de la más alta autoridad jerárquica. Para responder a este imperativo, cuando se constituye una sola Oficina de O. y M. para la totalidad de un Departamento ministerial, esta Oficina debe depender, según la estructura del Ministerio, del Gabinete del Ministro, del Secretario General, o de la Inspección General. Cualquier encuadramiento que no sea éste presenta unas dificultades inevitables.

Además, una Oficina de O. y M., puesto que necesita tan sólo un número reducido de especialistas y su acción supone aligeramiento y ahorro, no debe, normalmente, implicar la creación de nuevos empleos.

Es entonces indispensable:

1.º Crear, en el más breve plazo, Oficinas de O. y M. en los Ministerios y grandes administraciones donde no las tengan todavía.

2.º Reorganizar, en caso necesario, la dependencia y composición de las Oficinas ya en funcionamiento, con el fin de asegurar su plena eficacia.

La Dirección de la Función Pública está encargada de vigilar atentamente su puesta en funcionamiento.

V. OFICINAS DE ORIENTACIÓN, DE RECEPCIÓN Y DE INFORMACIÓN

Si las Oficinas de O. y M. permiten el realizar progresivamente, en el interior de cada Administración, modificaciones orgánicas y simplificaciones de funcionamiento, los

servicios del Estado han de preocuparse, por otra parte, de facilitar, en cuanto puedan, sus relaciones con los particulares. En una época en la cual toda la expansión nacional está subordinada a una aceleración continua del ritmo de los intercambios productivos, el público no debe ser inducido a la consideración de que sus relaciones con la Administración se saldan necesariamente con abusivas pérdidas de tiempo. Corresponde a los jefes de Administración el prever, ante esta perspectiva, todos los medios necesarios para asegurar en las mejores condiciones la acogida, la orientación y la información de los administrados y de los usuarios. La función correspondiente a estos organismos no se cumple simplemente con la consecución de una mayor gentileza o cortesía de los porteros, alguaciles o agentes de servicio colocados a la entrada de las administraciones. El usuario debe encontrar, en el lugar apropiado, una oficina en la cual, tras de exponer brevemente la finalidad de su visita, se le indique con rapidez las formalidades que debe cumplir y los servicios a los cuales tiene que dirigirse. En ciertos casos, estas Oficinas pueden hasta asegurar directamente la solución inmediata de los asuntos sencillos, que no precisan ningún estudio particular.

La Oficina de Orientación e Información corresponde de este modo a la doble tarea de simplificar las gestiones del público y de aligerar las cargas de las Oficinas, que, demasiado a menudo, están llenas de visitas inútiles, mal orientadas o mal preparadas. Su generalización se inscribe en el cuadro general de una mejor organización de las relaciones públicas, cuya importancia se afirma cada día más en las investigaciones sobre productividad. Por fin, es útil precisar que el Centro de Información Administrativa (15, Rue Vernet, París) está, desde ahora, en disposición de asegurar una unión permanente y una coordinación instructiva entre las Oficinas ministeriales de orientación y de información.

VI. CODIFICACIÓN DE LOS TEXTOS LEGISLATIVOS Y REGLAMENTARIOS

La Comisión Superior de Codificación, creada por Decreto del 10 de mayo de 1948, en la Presidencia del Consejo, ha recibido por misión el proceder al estudio de una codificación racional de todos los textos legislativos y reglamentarios en vigor.

Los trabajos de esta Comisión, basados en las investigaciones y propuestas de los servicios, permitieron la publicación en estos días de veintidós Códigos legislativos y de ciertos Códigos reglamentarios. Pero aún falta mucho para el término de esta obra, cuyo coronamiento debe buscarse sin descanso.

Además del gran interés que tiene por el conocimiento y la aplicación exacta de los textos, con ella se pueden dar a conocer, tanto en el campo de las leyes como en el de los reglamentos, las insuficiencias, lagunas y contradicciones existentes y a las que el Gobierno y el Parlamento estarán entonces más en disposición de poner remedio.

Las distintas Administraciones están llamadas a poner en esta materia toda la diligencia posible. Es indispensable que cada Departamento ministerial proceda a las ordenaciones necesarias en la distribución y utilización de sus efectivos para permitir la elaboración de los Códigos y su puesta en vigor. Los representantes calificados de cada Administración interesada han de dar cuenta, diariamente, a la Comisión Superior, de la marcha de sus trabajos de codificación.

Por otra parte, ciertas administraciones, que figuran en el plan local de los servicios de ejecución, en contacto con el público, necesitan difundir para la utilización de estos servicios, circulares, instrucciones, decisiones, etc., por lo cual es de gran interés el presentarlos bajo una forma también codificada, que permita una consulta más fácil y una puesta al día permanente de la reglamentación.

VII. MÉTODOS GENERALES DE TRABAJO

En muchos casos, la productividad de los funcionarios—ligada directamente al interés que tienen por su oficio—podría aumentarse considerablemente con la adopción en todos los servicios de sencillas medidas aptas para estimular el espíritu de iniciativa y el sentido de responsabilidad. Importa, sobre todo, llamar la atención de los jefes de servicios sobre los dos puntos siguientes:

1.º Los escalones de control y de supervisión en el interior de los servicios (direcciones, divisiones, etc.) deben reducirse al mínimo. La investigación de autoridades intermedias, únicamente encargadas de visar y de “transmitir” los asuntos al escalón superior es una de las causas principales de la lentitud administrativa y del sentimiento de irresponsabilidad de numerosos funcionarios. En este sentido, muchas direcciones ministeriales estarían en disposición de cumplir su misión limitando la jerarquía de sus cuadros a tres escalones necesarios y suficientes: funcionario especializado, jefe de oficina, director.

2.º Importa también comprometer al máximo a los diversos escalones en la responsabilidad de los funcionarios encargados de instruir los asuntos de su competencia y de preparar las decisiones. Con este fin, es recomendable el delegar tan ampliamente como sea posible el “poder de firma” que constituye exponente de la responsabilidad. En el mismo orden de ideas, la indicación en los documentos oficiales del nombre del funcionario que ha intervenido, la mención visible del apellido de los agentes que están en los servicios en contacto con el público, tienden a personalizar eficazmente las tareas administrativas y a desarrollar en los que están encargados de ello el sentido humano de su función. Este factor de orden psicológico es esencial.

La aplicación de estos principios revela, dentro de cada Administración, la iniciativa de los jefes de Servicio. Y, con ella, se deben conseguir mejoras evidentes en el “clima” de trabajo y en la productividad de las oficinas, sin necesidad de esperar las diversas modificaciones de orden operacional, como las confiadas a las Oficinas de O. y M.

Las indicaciones que preceden no prejuzgan para nada las decisiones que se tomen ulteriormente en el cuadro de una reforma administrativa de carácter general. De momento, los señores jefes de Administración y de Servicios están invitados a sacar el mejor partido de las presentes directrices.

**PROYECTO
DE RELACIONES PUBLICAS
EN LA
ADMINISTRACION 394:35**

En la Sección de Noticias damos cuenta de haberse presentado por la Secretaría del Comité de Estudios para la Administración Pública, de la A.I.R.P., un proyecto de creación de una Oficina modelo de R. P. en la Administración. DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA inserta aquí el texto íntegro de ese estudio, tal como lo facilita la revista *Il Pubblico* en su número de 11 de febrero.

Los problemas actuales de la Administración pública, cuya solución se puede encontrar recurriendo a lo que se llama "política de Relaciones Públicas", que se realiza mediante "la aplicación de las técnicas de Relaciones Públicas", son, en líneas generales, los siguientes:

- a) Vencer la tradicional "prevención" del "público" (con suficiente formación o no) ante la burocracia, con el fin de evitar tensiones psicológicas perjudiciales para el pacífico desarrollo de la vida social de la nación.
- b) Atraerse la confianza, la fe y la colaboración de ese mismo público, para que consideren a la Administración y, a través de ésta, al Estado, como cosa propia, y conseguir así que sean más eficaces los diversos servicios.

Dichos objetivos se consiguen estableciendo, entre otros medios, unos canales de comunicación, verdaderos, permanentes y eficaces que permitan a la Administración pública conocer y darse a conocer, comprender y hacerse comprender, y haciendo que las relaciones entre los ciudadanos y el Estado se asienten sobre unas bases de completa y recíproca benevolencia y confianza.

El conocer al "público" (en cuanto se trata de agrupaciones y de intereses que formen determinados ambientes generales o sociales) exige necesariamente indagaciones metódicas y racionales de la opinión pública en general y de la opinión de los otros en particular, sobre lo que se desea, cómo, cuándo y de quién se desea. El "hacerse conocer" supone una asidua y gradual información sobre las actividades de la Administración, cómo actúa, por qué, dónde y cuándo y quién actúa.

Determinado esto, la labor de "relaciones públicas" en un Ministerio o en la sede central de un Organismo debe estar firmemente establecida sobre un conjunto orgánico de competencias y de deberes orientados a la consecución de la finalidad anteriormente señalada, porque la experiencia ha demostrado siempre, tanto en la esfera de la Administración pública como en el de las empresas privadas, que es imposible obtener resultados útiles ni aumentar los respectivos índices de amabilidad con la actividad esporádica de personal que no tenga la responsabilidad permanente de esta tarea.

Para estructurar la organización de las Oficinas de Relaciones Públicas valgan las siguientes consideraciones y conclusiones:

- 1) Puesto que la responsabilidad de la orientación organizadora-social de una determinada actividad, y en especial de las actividades públicas, tiene un carácter absolutamente directivo y está conexas con toda clase de tendencias políticas, administrativas y económicas, no hay duda de que dicha dirección corresponde a los jefes supremos (Ministro o Presidente) y luego se extiende en sentido descendente.

Por tanto, "una organización de Relaciones Públicas" (entendiéndose aquí como tal, toda la compleja red de canales y de actividades a través de las cuales se establece un verdadero coloquio entre los más altos funcionarios, las organizaciones y los ciudadanos) debe tener un servicio u oficina cerca de estos altos funcionarios para la actuación de sus directrices y colaborar con ellos en la solución de todos aquellos problemas concretos que se refieren a las finalidades de una política de Relaciones Públicas.

- 2) Las Oficinas y los Servicios de Relaciones Públicas de un nivel directivo inferior se estructurarán, después, "lateralmente" en cada grado de la escala jerárquico-funcional central y periférica; ni más ni menos como cualquier otro servicio de secretaría, de coordinación o de ayuda técnica, según lo requieran las exigencias de la dirección.
- 3) A las Oficinas de Relaciones Públicas así ubicadas en el complejo jerárquico-funcional, debe agregarse un personal que, además de tener experiencia en la actividad y esfera de competencia del Organismo en que está encuadrado, por haber trabajado en sus diversos servicios, debe estar formado e informado en los principios y técnicas de las Relaciones Públicas.

Las funciones fundamentales de una Oficina de Relaciones Públicas son las siguientes:

- a) Coordinación de todas las actividades informativas, tanto internas como externas y viceversa, inherentes al nivel de que está encargada.
- b) Estudio, programación y control de los resultados de todas las iniciativas y actividades que tienden a propugnar y desarrollar una acción metódica de Relaciones Públicas en la vida "de relación" del Ministerio, o de la entidad a que pertenece.
- c) Realización de los programas de su propia competencia y coordinación de las actividades de Relaciones Públicas de los niveles inferiores.

DOS ORGANISMOS NUEVOS

PONDRAN EN MARCHA

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

FRANCESA 35.047(44)

En el Consejo de ministros celebrado el 19 de febrero pasado, el Gobierno francés decidió crear dos nuevos Organismos dedicados a dar impulso a la reforma de la Administración: un *Consejo Superior de la Reforma Administrativa* y una *Oficina Central de Organización y Métodos*. En esta misma sección se incluye el texto de la circular que sobre estas cuestiones publicó a finales de diciembre M. Raymond Marcellin. Este acuerdo, cuya noticia recogemos del periódico *Le Monde*, del 21 de febrero, muestra la diligencia con que se están actuando algunas de las directrices allí marcadas.

El Consejo de ministros, que se reunió bajo la presidencia de M. René Coty, decidió, a propuesta de M. Raymond Marcellin, secretario de Estado para la reforma administrativa, crear:

1.º UN CONSEJO SUPERIOR DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA, organismo permanente encargado de coordinar la acción de distintos comités (Comisión de Investigación del Coste y del Rendimiento de los Servicios Públicos, Comisaría de la Productividad, Dirección de la Función Pública y del Presupuesto, Comisión Administrativa y de Productividad) que tienen a su cargo preparar y realizar la reforma de la Administración. Este Consejo Superior se compondrá de cinco miembros: MM. Devaux, director del Presupuesto; Chatenay, director de la Función Pública; Leonard, presidente del Tribunal de Cuentas; Payra, ex secretario general del Ministerio de Gobernación, y un representante de la Comisaría de la Productividad;

2.º UNA OFICINA CENTRAL DE ORGANIZACIÓN Y MÉTODOS, colocada bajo la autoridad del ministro de Hacienda, que estará encargado de asesorar, coordinar y estimular la acción de oficinas particulares de Organización y Método, existentes en distintos Ministerios, Prefecturas y Administraciones.

La creación de esta Oficina, que no hará precisa la recluta de nuevo personal ni de la inclusión de otros créditos en el Presupuesto, será objeto de una serie de Decretos interministeriales que se publicarán próximamente en el *Boletín Oficial*. En el curso del Consejo de ministros del miércoles por la noche, M. Raymond Marcellin afirmó que utilizando los textos y los medios existentes "cada ministro puede, si quiere, proceder en los servicios colocados bajo su autoridad a una reforma administrativa efectiva por la simplificación de las formalidades y la modernización de los métodos de trabajo".

Estas decisiones se completarán finalmente con la reagrupación de ciertos servicios importantes, en la actualidad diseminados en numerosos Ministerios (Investigación Científica, Dirección de Comercio Exterior, etc.), cuando hayan sido concedidos los poderes necesarios (que son objeto de un artículo especial del proyecto de Ley de Hacienda, ahora ante el Parlamento).