

III.—SECCION INFORMATIVA

A) CRONICAS

La simplificación administrativa y la Circular francesa de 12 de diciembre de 1957

1. EL PROBLEMA DE LA SIMPLIFICACIÓN DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Es un hecho manifiesto la progresiva evolución de la Administración pública, que en los últimos tiempos ha tomado un ritmo acelerado, motivado por nuevas funciones que ensanchan considerablemente el área de la competencia administrativa. La estructura y el funcionamiento propios de la concepción napoleónica sirvieron para satisfacer las necesidades que al Estado y las entidades infraestatales se plantearon durante el pasado siglo, pero hoy son notoriamente insuficientes. Frente a la tesis del Estado liberal, nuevos menesteres, en distintos campos de la actividad humana —enseñanza, bellas artes, obras públicas, trabajo, sanidad, comercio, turismo, etcétera—, caen dentro de la esfera administrativa y dan lugar, dentro de su compleja frondosidad, a una incesante proliferación.

Ante esta multiplicación de funciones, es evidente que la Administración pública, si quiere lograr plena eficacia, deberá ajustar sus movimientos al *tempo* que las nuevas necesidades reclaman. Como ha señalado López Rodó, en un interesante estudio sobre la reforma administrativa del Estado, «hoy la Administración corre el riesgo de verse desbordada por un complejo de problemas, conflictos y necesidades nuevos, que, si ella no resuelve, crean inevitablemente un hondo malestar social». La realidad se impone de tal suerte que, en opinión del aludido profesor, produce mayor perturbación la ineficacia de la Administración que su misma ilegalidad (1).

(1) *La reforma administrativa del Estado*, en «Nuestro Tiempo», núm. 27, septiembre 1956, págs. 3 y 4.

No debe extrañar, por tanto, que en distintos sectores de las oficinas públicas se haya propugnado la necesidad de incorporar a las actividades burocráticas las normas y procedimientos que rigen la productividad en las empresas privadas. Las reglas que hasta ahora han disciplinado el procedimiento administrativo, inspiradas en arcaicos principios, complican las actuaciones y colocan al particular frente a la Administración en una situación análoga a la del soldado que se dispone a asaltar la fortaleza enemiga. Afortunadamente esta concepción está superada y hoy se abre paso la idea que configura la Administración al servicio del público con un procedimiento ágil y rápido, resultado de una planificación que encauce sistemáticamente en el futuro, en un plazo más o menos largo, la actividad del órgano administrativo.

De aquí se deduce la importancia capital que revisten las normas referentes a la *organización administrativa* que muchos autores consideran pertenecientes a una disciplina exclusivamente técnica, fuera del campo de las ciencias jurídicas (2). No faltan, incluso, quienes niegan a la organización carácter científico, considerándola como un arte, el cual, como tal, debe tener una técnica propia, basada en determinados principios (3). No se trata ahora de adoptar una posición, en un sentido u otro, respecto a este planteamiento; lo que interesa destacar es que el progreso de la técnica en las tareas burocráticas, con el empleo de los novísimos métodos de trabajo, conduce necesariamente a una simplificación orgánica que se traduce en una mayor *productividad*. Esta palabra, que comienza empleándose en las empresas privadas, acaba por invadir el dominio de la Administración del Estado, si bien, como reconoce Alfred Sauvy, todavía suena de un modo raro en las oficinas públicas (4).

De todas formas, salvando la diferencia que separa la empresa particular de la Administración pública, no ofrece duda la posibilidad de aplicar en esta última los modernos procedimientos de simplificación del trabajo. Buena prueba de ello tenemos en las Admi-

(2) GIANNINI, cit. por GARCÍA TREVIJANO: *Principios jurídicos de la Organización administrativa*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1957, pág. 15.

(3) MOONEY: *Principios de Organización*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, pág. 51. «La Historia entera —dice Mooney— es testimonio de que aquello que podríamos llamar genio organizador es tan realmente creador como el genio que se manifiesta en el terreno de las artes».

(4) ALFRED SAUVY: *La bureaucratie*. Paris, 1956, pág. 119.

nistraciones extranjeras, especialmente por lo que se refiere al establecimiento de los servicios O. y M. (organización y métodos) (5). De ello vamos a ver un ejemplo en la legislación francesa.

2. LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN FRANCIA

La preocupación referente a la simplificación administrativa ha sido el principal motivo, en Francia, de la publicación de la reciente Circular de 12 de diciembre de 1957, dictada por el Secretario de Estado de la Función Pública, dirigida a los Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios. Esta interesante disposición tiene por fin recordar los principales medios de acción existentes en el vecino país y precisar los que se instauren en lo sucesivo.

Se refiere la disposición, en primer término, a la Dirección de la Función Pública y los restantes organismos colaboradores con esta institución, y expone a continuación la labor que concierne a las oficinas de O. y M., a la oficina de orientación e información y a los métodos generales de trabajo.

A) *La Dirección de la Función Pública.*—El Comité Central de Información sobre el coste y rendimiento de los Servicios Públicos y el Comisariado General de la Productividad.

Sabido es que en Francia funciona desde octubre de 1945 el servicio denominado *Función Pública* (6). La *Dirección de la Función Pública*, bajo la autoridad del Presidente del Consejo, tiene por misión principalmente «proceder de acuerdo con los ministros a la organización y a la reorganización de las administraciones o servicios y al perfeccionamiento de los métodos de trabajo». (Ley de 19 octubre de 1946, art. 17).

(5) Sobre los servicios O. y M. puede verse: PAUL KLEIN: *Enquête de l'I.T.A.P. sur les bureaux d'organisation et des méthodes du secteur public et accessoirement du service nationalisé*. «La Revue Administrative», núm. 50, 1956, págs. 202 y ss. CHARLES GIROD: *Le service d'organisation et méthodes de la Préfecture de la Seine*, «La Revue Administrative», núm. 52, 1956, págs. 422 y ss. CABELLO GÓMEZ: *Modo de operar los servicios de O. y M.* «Documentación Administrativa», núm. 3, marzo 1958, págs. 29 y ss., etc.

(6) Es interesante sobre esta cuestión la obra de ROGER GREGOIRE: *La fonction publique*. Paris, 1954.

La Dirección de la Función Pública constituye el órgano permanente de coordinación; en conexión con ella funciona el *Comité Central de Información sobre el coste y rendimiento de los Servicios Públicos*, creado por Decreto de 9 de agosto de 1946. Este Comité ha estudiado las atribuciones y funcionamiento de múltiples servicios y ha propuesto un considerable número de mejoras. La Circular que comentamos reconoce que no siempre han sido objeto de completa explotación las proposiciones del Comité, por cuya razón atribuye a la Dirección de la Función Pública la resolución de cuantas dificultades puedan suscitarse al aplicar las reformas preconizadas, y recomienda a las diversas administraciones que presten una colaboración permanente para la implantación progresiva de los nuevos métodos.

El *Comisariado General de la Productividad* se inspira en los resultados obtenidos por las empresas privadas, con objeto de aplicar sus experiencias en el campo de la Administración pública, buscando una simplificación de las formalidades administrativas y, al mismo tiempo, una más completa orientación al público. El Comisariado desarrolla, a partir de 1955, ciclos de estudios teóricos y prácticos, destinados a especializar a ciertos funcionarios en materia de organización. Para lograr el mayor éxito, la Circular pide a los distintos departamentos ministeriales que faciliten y alienten el perfeccionamiento de todos los funcionarios pertenecientes a los cuadros superiores de la Administración, haciéndoles participar en los mencionados ciclos.

Por otra parte, el Comisariado General de la Productividad dispone de un servicio de especialistas que, a petición de las administraciones interesadas, efectúa estudios particulares con vistas a examinar y promover las mejoras que se consideren necesarias para el funcionamiento de determinados servicios.

B) *Oficinas de Organización y Métodos.*

Las oficinas de Organización y Métodos (oficinas O. y M.) desenvuelven una acción eficaz en distintos departamentos de la Administración francesa. Su misión esencial es proceder al estudio detallado y al análisis de todas las funciones cumplidas por una unidad administrativa dada. Determinan, ateniéndose a reglas normalizadas, el tiempo necesario para cada operación, las condiciones para el ré-

pido despacho de los documentos, la articulación de las distintas células administrativas, en relación con sus respectivas competencias, etcétera. Para cumplir eficazmente su misión deben reunir dos requisitos :

a) Deben estar constituidas por agentes de una calificación superior y de un tecnicismo asegurado. Precisamente son promovidos a estos cargos los funcionarios que han seguido los ciclos de estudios organizados por el Comisariado General de la Productividad.

b) Deben estar situados, siempre que sea posible, cerca de la autoridad jerárquica más elevada. La Circular recomienda que para responder a este imperativo, cuando una sola oficina O. y M. esté constituida para el conjunto de un departamento ministerial, actuará directamente, bien como gabinete del Ministerio, bien como Secretaría general o como Inspección general, según la estructura del Ministerio. Como la oficina O. y M. no necesita más que un pequeño número de especialistas, su constitución no debe normalmente implicar creación de empleos, puesto que su acción conduce a simplificaciones y economías.

La Circular de 12 de diciembre de 1957 insiste en la necesidad de vencer la resistencia que puedan oponer las administraciones interesadas a fin de asegurar la plena eficacia en su actuación porque, como señala un especialista en la materia, Paul Klein, la colaboración estrecha con los servicios es una de las condiciones indispensables para el éxito, ya que una buena organización es la que nace con el consentimiento de todos (7). En conclusión, es indispensable crear oficinas O. y M. en los Ministerios y organismos donde no existan aún, e incluso llegar a la modificación de ciertas oficinas para asegurar su eficacia.

(7) KLEIN: *ob. cit.*, pág. 204. «Un mínimo de conocimientos técnicos —dice este autor— es cada vez más necesario para todos los agentes de los servicios administrativos: esto les permitirá emprender ellos mismos las reformas que se impongan o bien crear el estado de espíritu necesario para hacerlo posible y llamar, sin suspicacias, a los especialistas del servicio O. y M. Estos últimos, por su parte, ven su intervención facilitada por el desarrollo de la auto-organización. Corrientemente se distinguen tres etapas en la vida de un servicio O. y M.: temido al principio, tolerado después y, por último, llamado por los servicios que han de resolver problemas de organización. «La ambición de todo servicio O. y M. es la de alcanzar rápidamente la tercera etapa».

C) *Oficinas de orientación y de información.*

Si las oficinas O. y M. tienen por fin realizar progresivamente, en el interior de cada administración, simplificaciones de funcionamiento, los servicios del Estado deben procurar, por otra parte, informar adecuadamente a los particulares. Como dice la Circular, «en una época en que toda la expansión nacional está subordinada a una aceleración continua del ritmo de los procesos de la producción, el público no está obligado a sufrir que sus relaciones con la Administración se solventen con abusivas pérdidas de tiempo. Corresponde a los jefes prever, en esta perspectiva, todos los medios necesarios para asegurar en las mejores condiciones la recepción, la orientación y la información de los administrados y de los usuarios... El particular debe encontrar en un emplazamiento adecuado una oficina en la que después de una rápida exposición sobre los fines de su visita, puedan serle indicadas inmediatamente las formalidades que debe cumplir y los servicios a los que debe presentarse». De esta forma se logrará un doble objeto: simplificar las solicitudes del público y aligerar la carga de los servicios que frecuentemente son molestados por visitas inútiles, mal orientadas o mal preparadas.

La disposición comentada hace referencia al Centro de Información Administrativa (15 Rue Vernet, París, Balsac 84-00), que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros y tiene por finalidad informar telefónicamente al público y orientarle hacia el servicio competente. Este Centro empezó a funcionar el 2 de julio de 1956, en un reducido local con sólo ocho telefonistas, que el primer día de funcionamiento atendieron 450 llamadas. El éxito ha sido tal, que ha obligado a instalar el servicio en otro local más amplio, aumentándose igualmente el personal y el *standard* telefónico. La instalación responde a la indicación Balsac 84-00, y en la actualidad puede recibir cinco mil comunicaciones por día y permite establecer líneas directas con otras administraciones.

D) *Modificaciones de textos legales y reglamentarios.*

Otra preocupación de la Circular comentada es la relativa a asegurar los trabajos de la Comisión Superior de Codificación, creada

por Decreto de la Presidencia del Consejo de 10 de mayo de 1948. Los trabajos de esta Comisión han permitido la publicación de veintidós textos legales y reglamentarios, pero la obra realizada está muy lejos de agotar la materia. A este fin se invita a las administraciones interesadas a aportar su colaboración con la diligencia deseable, obligándose los representantes calificados de cada administración a rendir cuenta periódicamente a la Comisión Superior del estado del avance de sus trabajos de codificación.

E) *Métodos generales de trabajo.*

La Circular de 12 de diciembre de 1957 pone en práctica medidas encaminadas a estimular la iniciativa y el sentido de la responsabilidad en los agentes de la Administración. Es un hecho evidente que la mayoría de los funcionarios no se atienen a métodos perfectamente definidos, dejándose arrastrar por rutinas, imitaciones y otros factores semejantes. Importa llamar la atención de los Jefes de Servicio sobre los siguientes puntos:

a) Las escalas de control y supervisión en el interior de los Servicios deben ser lo más ligeras posible, superando elementos intermedios que únicamente originan lentitud en la marcha administrativa. El ideal sería limitar la jerarquía de los cuadros a tres escalas necesarias y suficientes: funcionario especializado, Jefe de oficina y Director.

b) Debe comprometerse al máximo, en las diversas escalas la responsabilidad de los funcionarios encargados de instruir los trabajos de su competencia y preparar las decisiones. Paralelamente conviene delegar en la mayor medida posible el poder de la firma que constituye la marca de la responsabilidad y en el mismo orden procurar desarrollar en los funcionarios el sentido humano de su función; en una palabra, mejorar el clima del trabajo y de la productividad dentro de las mismas oficinas, independientemente de las modificaciones que se encarguen a los servicios O. y M.

Estos son los principales puntos tratados por la Circular de 12 de diciembre de 1957, de cuyo contenido estimamos que pueden derivarse provechosas enseñanzas.

JOSÉ LEAL FUERTES

Jefe del Centro de Estudios Municipales
del Ayuntamiento de Madrid.