

**LA
ADMINISTRACION
FRANCESA
EN 1960**

65.012.3:35(44)

El diario francés *Combat* ha publicado en sus números de 17, 18 y 20 de junio del presente año tres artículos dedicados al examen de la realidad actual de la Administración francesa, que resumimos a continuación.

I. LOS PRINCIPIOS GENERALES DE ORGANIZACIÓN

¿A qué principios obedece la organización de las administraciones centrales en Francia? A esta pregunta no se puede responder mediante un mero análisis jurídico de los textos, ya que quizá en ningún otro campo el divorcio entre el Derecho y la realidad es tan evidente. Hay que proceder a una observación de los hechos realizada desde un ángulo lo más general posible.

A este respecto, dos características destacan como más importantes: una se refiere al reclutamiento y otra a la organización de las carreras.

1. *Fuentes principales de reclutamiento.*—Todos los llamados a desempeñar funciones de responsabilidad en los Ministerios proceden prácticamente de dos escuelas: la Politécnica y la Escuela Nacional de Administración. Una de las características de la Administración francesa es el importante papel que en ella tienen los funcionarios de formación matemática. Mientras que en Gran Bretaña casi todos los miembros del *Civil Service* son reclutados entre los estudiantes de Ciencias económicas o humanistas, en Francia, una parte muy importante de las funciones administrativas es asumida por ingenieros pertenecientes a los cuerpos técnicos, que actúan normalmente en un marco departamental o regional.

Estos cuerpos, reclutados entre los diplomados de la Escuela Politécnica (Minas, Caminos, Navales, etc.), acostumbran a destacar al Ministerio del que dependen a algunos de sus miembros, para que allí desempeñen las funciones de dirección. Además, la mayoría de los administradores del I. N. S. E. E (Instituto de Estadística) provienen de la Escuela Politécnica.

Por otra parte, los cuerpos de administración general o especializados en materia financiera (Consejo de Estado, Inspección de Finanzas, Tribunal de Cuentas, etc.) son reclutados, a partir de 1945, por la Escuela Nacional de Administración.

En total, el número de funcionarios que salen anualmente de la E. N. A. asciende a unos 60, en tanto que los provenientes de la Escuela Politécnica son aproximadamente 120.

En consecuencia, la alta función pública en Francia se nutre de estos dos tipos de formación, distintos pero coincidentes en el hecho de constituir las dos únicas vías de acceso a los puestos superiores de la Administración.

2. *Organización de las carreras.*—El funcionario queda toda su vida adscrito al «club» en el que ha ingresado a los veinte o veinticinco años. La jerarquía de las funciones administrativas tiende a perder entidad y a convertirse en escala de referencia en función de la cual son clasificados los cuerpos que se disputan los diferentes puestos.

Así, concebidos originariamente para desempeñar ciertas funciones bien definidas en favor del Estado, los Cuerpos se han organizado cada vez más para favorecer el ascenso individual de sus miembros, y, siempre que han podido, han traspasado sus funciones a Cuerpos subalternos. Por ejemplo, en la Inspección de Finanzas, sólo un 10 por 100 del Cuerpo realiza efectivamente estas funciones de inspección que, por lo general, son desempeñados por los Inspectores del Tesoro o de Impuestos. Sin embargo, es justo señalar que en el Tribunal de Cuentas y en el Consejo de Estado una parte importante de sus miembros está efectivamente ocupada en el ejercicio de las funciones propias de estos Organismos.

II. LA ADMINISTRACIÓN GENERAL Y LOS GRANDES CUERPOS

Tres Ministerios están encargados de la Administración general: Sanidad, Educación Nacional y Trabajo. A ellos habría que añadir el Ministerio del Interior, cuya estructura está demasiado íntimamente ligada a las cuestiones de administración departamental para que sea posible incluirlo en la misma categoría a la que pertenecen los tres Ministerios anteriores. Estos, por su parte, presentan varias características comunes:

1. *Organización inmutable.*—Se trata de organismos que han alcanzado su forma definitiva en 1945, siendo las modificaciones realizadas después de esa fecha realmente escasas. Así, en mayo de 1960, se han introducido ciertas reformas en el Ministerio de Educación Nacional que tienden a coordinar la política de las Direcciones—tradicionalmente rivales—de Enseñanza Primaria, Secundaria, Superior y Técnica. Estas reformas habían sido declaradas urgentes en 1945.
2. *Deterioración progresiva del aparato administrativo.*—El reclutamiento de redactadores, suspendido en 1945, no se ha reanudado. Algunos antiguos alumnos de la E. N. A. han entrado al servicio de la Administra-

ción de mala gana y la han abandonado poco después. En consecuencia, ha sido preciso recurrir a los funcionarios de los servicios exteriores (Médicos de la Inspección de Sanidad, Inspectores de Trabajo, etc.) para reforzar el funcionamiento de la máquina administrativa.

Esta heterogeneidad impide la fijación de principios de actuación comunes, favorece la rutina y fomenta los celos y las suspicacias.

Se ha llegado así a un punto en el que el funcionamiento de los servicios, aun en los casos más corrientes, amenaza con provocar dificultades insuperables. Cada vez son más las cartas que quedan sin respuesta, los decretos que no estudiados, los reglamentos elaborados mediante el cómodo expediente de la remisión a textos precedentes anticuados, sin entrar a fondo en el estudio del problema.

3. *Preponderancia de los cuerpos tradicionales.*—Otra característica es el importante papel desempeñado por los grandes Cuerpos tradicionales (Tribunal de Cuentas y Consejo de Estado) en los Ministerios de Trabajo y Sanidad, aunque no en Educación Nacional, donde predominan los universitarios.

Subsiste, pues, la costumbre de que los miembros de estos grandes Cuerpos desempeñen funciones en estos Ministerios relativamente secundarias para remediar las insuficiencias cuantitativas y cualitativas de personal. Desgraciadamente, la presencia de los miembros de los grandes Cuerpos a la cabeza de las Direcciones hace desistir de otro sistema de selección, y, por tanto, a la larga, el pretendido remedio no hace sino agravar el mal.

III. LA ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA

Los servicios económicos y financieros han conseguido evitar hasta ahora en gran parte los severos males que aquejan a los Ministerios de vocación administrativa general. Pero, al igual que el resto de la Administración francesa, se muestran excesivamente inclinados a multiplicar los compartimientos estancos y las rivalidades de casta.

Las insuficiencias de la Administración son aquí menos evidentes. Los sueldos más realistas y la posibilidad de pasar a organismos internacionales o a ciertos puestos contables dependientes de la Administración de Finanzas constituyen indudables incentivos. Así, el Estado encuentra en este campo, en todos los niveles, hombres competentes y dedicados a su servicio.

Además, desde hace quince años, la Administración económica y financiera se ha visto obligada a adaptarse a nuevas funciones. Se han creado nuevos organismos, como la Comisaría de Planificación y el Servicio de Estudios Económicos y Financieros del Ministerio de Hacienda, que han dotado a Francia de un ágil instrumento de planificación. Otros servicios han sabido

evolucionar, como la Caja de Depósitos y Consignaciones, que se ha convertido en el principal órgano de actuación a largo plazo sobre las estructuras económicas del país, o la Dirección del Presupuesto, cuyo rendimiento supera al de cualquier otra Administración pública o privada.

Esta capacidad de adaptación se debe, por lo general, a la juventud de los cuadros dirigentes de la Administración económica y financiera y a la existencia de la Inspección de Finanzas que es, si no el camino exclusivo para llegar a los puestos importantes, sí uno de los principales y, de seguro, el más rápido.

Sin embargo, la superposición de un sistema de grandes Cuerpos al de Administradores civiles, ha tenido la consecuencia desagradable de avivar las rivalidades, incitando a los segundos a elevarse al nivel de los primeros o a defenderse contra su supremacía.

Tal es el caso del Ministerio de Hacienda, donde, como reacción contra la Inspección de Finanzas, un decreto de 1955 fijó en un 25 por 100 el número de puestos de dirección que los miembros de dicho Cuerpo podían ocupar. Este sistema, nacido del deseo de lograr un mínimo de justicia en el desarrollo de las carreras de categoría similar, ofrece el grave inconveniente de reducir drásticamente la libertad de elección de los poderes públicos.

Por otra parte, los compartimientos estancos y los dobles empleos entre los servicios son frecuentemente consecuencia directa de las rivalidades existentes entre los múltiples Cuerpos de funcionarios, de nivel a menudo equivalente. En efecto, a veces son el único medio para asegurar a cada una de las partes interesadas una carrera satisfactoria.

El poder político se ha revelado hasta ahora impotente para imponer a los diferentes Cuerpos soluciones conformes con el interés general.

CAUSAS
DE LA
INEFICACIA
DE LAS OFICINAS
DEL ESTADO
EN ITALIA
35.047(45)

El periódico italiano *Il Corriere della Sera* publica en su número correspondiente al 24 de junio de 1960 los resultados de una encuesta, expresivos del mal funcionamiento de las oficinas y servicios del Estado, tratando de identificar las causas del fenómeno.

Las causas que determinan la indiscutible ineficacia de la mayor parte de las oficinas estatales están, por su variedad, fuera de toda clasificación. De todos modos, y a título simplemente enunciativo, pueden resaltarse algunas de la principales.

1. *Aumento de los asuntos públicos*, es decir, mayor intervención del Estado y de las entidades públicas en las relaciones sociales; dicha intervención ha alcanzado un desarrollo vertiginoso en el plano económico, y así no resulta extraño ver que el Estado actúa como empresario, editor, industrial, agricultor, etc. La Administración pública, enmarcada en un modelo arquetípico clásico, no estaba preparada para este profundo trastrueque de sus cimientos, ocurrida al incidir sobre sus servicios un número desmesuradamente mayor de funciones y de competencias, determinando, consecuentemente, su deficiente acoplamiento a las nuevas exigencias públicas.

2. *Crecimiento de la población*, que ha ocasionado un crecimiento paralelo de las funciones públicas. Se observa, sin embargo, que estos aumentos no se corresponden con los de personal necesario para asumir el cumplimiento de tales funciones públicas, debido a que, sobre todo en la esfera local, se carece de los recursos necesarios para un incremento de las plantillas.

3. *Anacronismo de las estructuras y de los métodos*, sin duda alguna, la causa más grave de las enunciadas. Las estructuras administrativas tradicionales no estaban concebidas para hacer frente a las exigencias determinadas por la Administración de nuestros días, ni los métodos que venían siendo utilizados son aptos para resolver los nuevos problemas planteados. El Estado se ha visto obligado a reconocer necesariamente la insuficiencia de su propia organización y de sus procedimientos administrativos; fruto de tal actitud es el nacimiento de la tendencia, universalmente generalizada, de la reforma administrativa que, en sustancia, no consiste sino en la adopción de una organización más en consonancia con el espíritu y exigencias de la época, lo que implica la creación de nuevas leyes en orden a la adecuación de los antiguos instrumentos jurídicos, contables, administrativos y técnicos de la

Administración. Todo ello ha originado el nacimiento de nuevos órganos con esferas de competencia no siempre claramente delimitadas. Por este motivo, la afluencia de dichos órganos a la vida pública ha producido no sólo un incremento considerable de los gastos públicos sino también —y aquí se cifra el principal inconveniente—, un confusionismo en su actuación que dificulta la obtención de resultados satisfactorios y que además se opone a la práctica de control de su actividad.