

FRANCIA, PAIS MAL ADMINISTRADO

35.041(100)

Se presenta a continuación un resumen de dos artículos aparecidos en el diario *Combat* los días 2 y 3 de julio bajo el título «La France, pays sous-administré».

Las Administraciones Centrales conciben la legislación, preparan los proyectos de ley y ponen a punto los textos de aplicación. Esta función, que se ha desarrollado considerablemente con los decretos-leyes, se ha hecho autónoma, en virtud de lo dispuesto por la Constitución de 1958, en todas aquellas materias no reservadas expresamente al Parlamento. Todo control parlamentario es ahora imposible: La Administración se ha convertido plenamente en legisladora.

Además, lo ha sido siempre. Aunque se diga que los textos deben respetar la ley que aplican, en la Administración, el reglamento prevalece sobre la ley y la circular sobre el reglamento. Existen muchas maneras de escapar a la censura de los tribunales administrativos, y la más radical consiste evidentemente en ignorar sus fallos.

Sin embargo, antes de 1958, la mayoría de los textos eran resultado de un diálogo entre el Parlamento y la Administración. Hoy, las reglas del parlamentarismo racionalizado, la corta duración de las sesiones y la disminución de los poderes del Parlamento no frenan la proliferación de textos cuya incoherencia se va agravando.

Cada negociado quiere hacer pasar su producción. Cuando dos servicios no están de acuerdo se yuxtaponen las fórmulas de cada uno, a veces contradictorias. El resultado es una legislación anárquica.

Esta falta de unidad y de claridad constituye un peligro de arbitrariedad para el administrado. Es cierto que la segunda función de las Administraciones centrales es controlar la aplicación, pero la mayoría de ellas no tienen autoridad suficiente para impedir los abusos de los agentes ejecutivos que, llevados de una concepción excesivamente apasionada de sus atribuciones, traicionan el espíritu y a veces ignoran la letra de la reglamentación.

Pero en vez de confesar su impotencia, las Administraciones cubren a sus agentes por medio de circulares imprecisas, como la de 1935, que autoriza toda clase de atentados contra la libertad de reunión.

Para que la descentralización sea concebible es preciso reforzar los métodos de control. Toda reforma está subordinada a una restauración de la autoridad de las Administraciones centrales.

¿Por qué esta Administración, envidiada por todo el mundo, es hoy incapaz de asumir sus funciones fundamentales? Las estructuras concebidas para hacerse obedecer por los hombres no están adaptadas al gobierno de las cosas. Los problemas económicos y sociales dependen de varias Direcciones, pero la compartimentación excesiva de los servicios hace infructuosa a menudo toda colaboración.

A las personas de edad les parece inconcebible que los funcionarios de la *nouvelle vague* critiquen las estructuras en su deseo de mejorarlas. Hasta ahora, por numerosas que fuesen las rivalidades y pérdidas las intrigas, en este ambiente había predominado la ley del silencio. De origen social diferente; de formación intelectual desigual según los Ministerios, los jóvenes redactores recibían bajo la dirección del Jefe de negociado una iniciación empírica que acentuaba los defectos de la compartimentación de competencias.

Lo que se denomina la guerra de los negociados es en realidad la guerra de las Direcciones, porque si los primeros son las células básicas, las segundas son las verdaderas unidades administrativas. Es raro que un funcionario cambie de negociado, pero aún lo es más que sea trasladado de Dirección.

Cualquiera que sea el volumen de sus atribuciones, las Direcciones están organizadas como si se tratase de remover el globo. Al abrigo de estructuras seculares, perpetúan sus ambiciones y mantienen sus odios. El Ministerio aparece así como una especie de confederación de Direcciones.

Sin embargo, la unidad que creaba un reclutamiento y una carrera común fué quebrantada en 1945, cuando el antiguo cuadro superior fué sustituido por tres cuerpos que muy pronto se convirtieron en cuatro; hoy se espera el nacimiento de un quinto. Mientras se hacía desaparecer una fuente de rivalidad, al asegurar a todos un ascenso independiente de las funciones ocupadas, surgieron en estas estructuras rígidas nuevas disensiones. En el interior de cada negociado la solidaridad ha desaparecido. Hombres que desempeñan las mismas funciones tienen carreras diferentes y no perciben, a igual antigüedad, el mismo sueldo.

El Agente superior y el Secretario de Administración se comportan como hermanos legos a los que se negasen las órdenes mayores. Los administradores se oponen entre ellos: el antiguo redactor continúa siendo un adepto de la sociedad cerrada; el antiguo alumno de la E. N. A. se muestra favorable a la sociedad abierta.

La Dirección de la Función pública no ha tenido suficiente energía para sostener a los Cuerpos interministeriales. Además, los funcionarios que han recibido una formación común son poco numerosos. La E. N. A. ha proporcionado menos de un 5 por 100 de los efectivos del Cuerpo de Administradores, que está constituido por la integración directa del 80 por 100 de los antiguos redactores y que ha engrosado después con elementos heterogéneos.

En ausencia de un reclutamiento interministerial de redactores que forme la armadura superior normal de las Administraciones, no se puede destruir una tradición de aislamiento y contradicciones internas.

Esta compartimentación de las estructuras, esta fragmentación de las competencias y las carreras en Cuerpos rivales, explican la opinión de ALAIN: «El administrador administra la enfermedad, pero no cura.»

¿Cómo sorprenderse, por tanto, del debilitamiento de las Administraciones centrales, incapaces tanto para elaborar una política nueva como para proceder a su propia reforma? Como en los ejércitos de opereta, los oficiales superiores son numerosos, pero no son obedecidos porque faltan los oficiales subalternos, esto es, los redactores.

Ciertamente, este vacío se ha cubierto a veces con funcionarios de provincia que, a la primera ocasión, regresan a sus puestos con el beneficio de un ascenso acelerado. Estos técnicos, reclutados para aplicar una legislación muy especializada, acentúan la compartimentación y disminuyen la autoridad de las Administraciones centrales. ¿Cómo puede ser obedecido un joven funcionario destacado a la capital que transmita órdenes a su antiguo Director departamental?

¿Qué ocurre con los funcionarios de las Administraciones centrales? Las abandonan por razones económicas. La remuneración de los administradores civiles es inferior a la de los Directores departamentales. Los agentes superiores y los Secretarios de Administración que han perdido desde 1945 la posibilidad de ocupar un puesto de dirección, no pueden hacerse obedecer por Agentes que en los servicios exteriores tienen acceso a grados más elevados.

Todos tienen el mismo deseo: conseguir la seguridad que proporciona la pertenencia a los cuadros de las Administración Central con las ventajas que ofrece una Comisión cerca de las instituciones internacionales o las sociedades nacionalizadas. Esta evasión se da, sobre todo, entre los jóvenes que tienen la siguiente divisa: «La Administración central no está mal con tal de salir de ella lo antes posible».

El Parlamento, consciente del mal, votó en 1953 la creación del Cuerpo de Agregados de Administración. A pesar de haberse retardado varios años su entrada en funciones y de las resistencias encontradas para la implantación del Cuerpo de Secretarios de Administración, segundo elemento de la reforma, los agregados ocupan ya muchos puestos de responsabilidad. Sin embargo, el Cuerpo debe contentarse con índices de remuneración anormalmente bajos, teniendo en cuenta los conocimientos exigidos y las funciones desempeñadas. Así, el reclutamiento es cada vez más difícil y las bajas aumentan.

Se ha llegado a la siguiente paradoja: los viejos que reciben remuneraciones más elevadas se quedan, en tanto que los jóvenes se van. Francia, en pleno rejuvenecimiento demográfico, tiene una Administración en pleno envejecimiento.