

LA ADMINISTRACION FRANCESA Y LA PRENSA

Bajo el título general de «La Bastilla administrativa», el diario francés *Le Monde* ha publicado, en los días 11, 12, 13, 14 y 15 de marzo del corriente año, una serie de cinco artículos en los que sus autores, Pierre Drouin, André Passeron, Jacqueline Grapin, Etienne Mallet y Paul Sabourin, analizan desde diversas perspectivas, pero con un común sentido crítico, la problemática actual de la Administración pública en Francia.

El viento de las reformas

Una muy breve introducción sirve de prólogo a los artículos que,

a continuación, vamos a desarrollar, y en ella se recuerda la conocida frase de que *el espíritu sopla donde él quiere*, añadiendo el autor del introito *pero no el viento de las reformas*. Con esta leve matización lo que se trata de resaltar es que la Administración francesa da la impresión de mantenerse al margen de toda corriente renovadora, porque «ningún movimiento de envergadura parece dibujarse para hacer pasar una corriente de aire fresco en esta Bastilla».

Los artículos referidos abordan, pues, la situación creada por el anquilosamiento del aparato administrativo, indicando, de una parte,

dónde radican los males, y de otra, apuntando las soluciones y remedios de menor costo que podrían tomarse.

I. Muñecas rusas, cabeza abajo

En el primer artículo, Pierre Drouin empieza recordando unas palabras del presidente Giscard d'Estaing pronunciadas en los primeros días del año y dirigidas a los «Cuerpos constituidos»: *La colectividad que nosotros tenemos el deber de servir no es el Estado, es la nación.* Pero ya, varios años antes, Chaban-Dalmas, cuando su famosa declaración del 16 de septiembre de 1969 ante el Parlamento, lanzaba el anatema contra *el Estado tentacular e ineficaz.* Como sugiere Drouin, releer este discurso del entonces primer ministro es particularmente instructivo, porque en él se encuentra una llamada que se ha convertido en ideal por todos aceptado y repetido: *Debemos hoy comprometernos hasta el fin en la vía del cambio.* Ciertamente, el trasfondo de los sucesos de mayo de 1968 justificaba la esperanza: *nosotros no llegaremos a realizar reformas más que si aparentamos realizar revoluciones.*

En el campo de la Administración, sin embargo, en contra de lo acabado de exponer, nos hemos conformado tan sólo con hacer... reformas. Y ello no deja de ser chocante, puesto que dos circunstancias excepcionales confluyeron en aquellos momentos y que habrían permitido, a juicio de Drouin, rejuvenecer el aparato público acomodándolo a las exigencias de una sociedad en proceso

de veloz cambio: la continuidad del poder en la V República, y precisamente la conmoción de mayo del 68. Ahora bien, lo que en realidad ha sucedido es que la firmeza del régimen apenas si ha servido para fortalecer al Estado y su estructura jerárquica; y, por lo que respecta a la sacudida de 1968, los efectos tan sólo se han notado en la universidad, mientras los demás sectores de la función pública lograron amortiguar el golpe con una gran eficacia.

El escepticismo, pues, se ha extendido a los ciudadanos cuando los ministros han anunciado medidas, porque, en realidad, éstas no han resuelto apenas nada, dado que los males son muy profundos y las raíces de los mismos se hunden en la misma historia de Francia. Buen ejemplo de ello es la mentalidad centralizadora que perdura desde el Antiguo Régimen hasta el general De Gaulle y la concepción militar de la Administración que subsiste a través de una fachada un poco más «regional». Por ello siguen siendo válidas las siguientes palabras de Chaptat en tiempos de Napoleón: *El prefecto no conoce más que al ministro, el ministro no conoce más que al prefecto. El prefecto no discute las órdenes que se le transmiten: él las aplica y asegura y ayuda a su ejecución.*

El reparto de los poderes y su transmisión de la cima a la base parecen hoy *tan naturales* a los franceses que no conciben que tal reparto y transmisión se puedan hacer de manera distinta. Es tan grave el trastocamiento que se ha producido que Pierre Drouin habla de una *perversión*, en el sen-

tido de que en lugar de estar el Estado, la Administración y el Ministerio de Finanzas al servicio de la nación, sucede lo contrario: es la nación la que está al servicio de ellos. Es el sistema, añade, de embalaje de las muñecas rusas...

El Ministerio de Finanzas merece, por su importancia, una alusión especial, porque dispone de las dos llaves de toda acción: el saber y el dinero. Este doble privilegio, ciertamente, no es peculiar de Francia, pero sí lo es la manera en que se lleva a cabo, gracias al Cuerpo Superior de Inspección de Finanzas. El periodista francés es bien expresivo en sus palabras: «En ninguna parte se ha concentrado tanto poder en manos de tan pocos hombres», que ejercen el control financiero de todos los Ministerios, de las colectividades locales y de los organismos que acuden en demanda de dinero al Estado y que, por añadidura, constituyen el semillero del *management* público y privado del país.

Otra particularidad conviene añadir: la gran influencia que en el gobierno del país ejerce la Dirección del Presupuesto, que, con sus cerca de 280 funcionarios, decide de todo y en todo. En estas condiciones, como han pedido espíritus sensatos, ¿no sería más lógico vincular esta Dirección, al igual que la del Plan, al primer ministro, lo que serviría para cortar un poco las alas del águila de la calle de Rívoli?

Este estado de cosas ha desencadenado una oleada de críticas contra la Administración, que proceden tanto de su interior como del exterior. Michel Croizier con

su equipo, Lucien Sfez, Charles Debbasch, Yves Stourdzé, Michel Massenet, etc., han alzado sus voces para criticar los defectos del sistema, y del caudal de sus investigaciones se pueden detectar lo que el autor del artículo llama *perversiones*, y que son las siguientes:

1) Las funciones de decisión y las funciones de ejecución, en lugar de ser complementarias unas de las otras, están estrechamente separadas y monopolizadas por un sector bien concreto de administradores. La táctica que se sigue es la de la precaución, la no-relación, el temor a dar la cara. En lugar de buscar que la decisión se tome al nivel más bajo (principio de subsidiariedad), como debe suceder en toda buena organización, todos se las ingenian en la Administración para trasladar la decisión a los niveles más altos, para practicar la irresponsabilidad, para evitar tomar iniciativas a fin de resultar menos vulnerables...; siendo otra manera de evitar la decisión o al menos de sofocarla la de rodearse de un grupo de expertos (el pretexto es muy fácil en una sociedad como la actual, en la que todo se complica).

2) La Administración, proclama sin rodeos Pierre Drouin, es una sociedad de castas. Los funcionarios aparecen repartidos en estratos (los Cuerpos de funcionarios) que integran un medio homogéneo y cerrado. Este escalonamiento jerárquico se complica con una separación vertical entre las Direcciones. Por eso alguien ha podido llegar a escribir que *un funcionario pasa con más dificultades de los impuestos a las Aduanas que*

un soldado del ejército de Tierra a la Marina. De ahí el que cada Ministerio propenda a transformarse en una «federación de Direcciones».

3) El funcionario llega a creerse depositario único del interés general, a mirar con recelo todo lo que no pertenezca a su domicilio: el sector público. Como afirmó Marcel Demonque: todo pasa como si la Administración fuera la guardiana de la moral y la empresa privada de la eficacia. Dicotomía peligrosa, porque esta disposición de espíritu explica en la base el desprecio de ciertos administradores hacia los administrados y en la cúspide el increíble atrevimiento de las empresas para el pago de las operaciones públicas: plazos desmesuradamente largos y, sobre todo, inciertos.

4) El temor a delegar poderes justifica el fracaso de la descentralización y aun el de la desconcentración, pese al esfuerzo sostenido que se viene haciendo desde 1962. De hecho, lo que ha ocurrido es que, en contra de las previsiones, se han alargado los plazos y los circuitos. Las razones de esta paradoja las da Gelinier al recordar que la Administración central jamás ha dado a los responsables «desconcentrados» una delegación *global* sobre un área determinada de su actividad; y, de otro lado, una proporción creciente de decisiones administrativas tiene carácter interministerial, a la vez que el escalón regional se ha venido a sumar a los ya existentes.

Detrás de todo esto, a juicio de Pierre Drouin, late una concepción hegeliana de las relaciones entre el Estado y la nación. Para

Hegel los individuos no saben expresarse y han de ser los funcionarios los que se encarguen de interpretar sus voluntades y sus deseos. «El pueblo —escribió el filósofo acabado de citar—, en la medida en que esta palabra designa una fracción particular de los miembros del Estado, representa la parte que no sabe lo que quiere.» Una barrera invisible separa a los agentes del Estado, seres esclarecidos, que han recibido conjuntamente el bagaje intelectual y el sentido del bien común, y al resto de los ciudadanos, quizá llenos de buenas intenciones pero que se mueven a merced de las corrientes de opinión o de sus intereses.

En definitiva, debemos pensar que para gestionar el cambio, mejor aún «lo imprevisible», es preciso salirse de los caminos trillados, romper las ataduras, improvisar. Cuando Monnet tuvo que planificar la reconstrucción de Francia, no tuvo más remedio que saltar por encima de los Ministerios. Su comportamiento ha hecho escuela. Se va a la superposición sobre las estructuras tradicionales de otras vivas, ligeras, maleables; y frente a la llamada «Administración de gestión» surge la «Administración de misión», que busca, antes de nada, iniciativa y eficacia.

Por lo demás, no conviene olvidar que los cómplices de la actual esclerosis administrativa son más numerosos de lo que cabría pensar. Los jefes de empresa protestan, muchas veces con razón, contra la lentitud y las molestias que les causa el Estado en el campo industrial; pero no son los últimos en pedir ayuda y dinero cuando

sus negocios atraviesan un mal momento.

También los sindicatos pretenden participar en los trabajos de la reforma administrativa, pero sucede que las organizaciones sindicales de funcionarios están en alto grado burocratizadas. Si esto acontece en la base, ¿qué pasa en el otro extremo de la escala, el de las grandes escuelas de funcionarios? Salvo muy raras excepciones, las jóvenes generaciones se baten con más ardor que las de sus antepasados para la defensa y el mantenimiento del sistema de castas.

No hace falta taparse los ojos. Para Pierre Drouin, es una gran verdad, demostrada por los hechos descritos, que los hombres acaban siempre teniendo la Administración que se merecen. Es toda una atmósfera cultural la que, más o menos conscientemente, favorece el estado actual de las cosas y rodea la función pública francesa. Y, desde luego, resulta bastante ilusorio confiar en que las reformas vengan del interior de la Administración o de las instancias superiores del Estado.

La conmoción no puede ser provocada más que por los usuarios, concluye el periodista, como ayer sucedió en el caso de la Universidad y como mañana puede suceder en el caso del Ejército. Así, desde este punto de vista, Michel Massenet tiene razón cuando sostiene que es preciso situar la palanca «en el punto de contacto entre la Administración y el público».

En una época en que el mundo se socializa, en que las interrelaciones se incrementan, el poder

público, por propio impulso de las cosas, tiende a crecer. Es, pues, urgente hacer pasar a su lado un soplo nuevo, el de la democracia, desde el ejecutivo policéfalo hasta las ventanillas. Sólo ahí radica la solución del problema.

II. De lo alto de esta pirámide...

El artículo anterior de Pierre Drouin se puede resumir en la idea de que en Francia se ha producido una magna inversión de poderes, ya que la nación, en lugar de ser servida, es ella la que está al servicio del Estado, al servicio de la Administración. Tal es el punto clave que conviene retener y que nos ayuda a enlazar con el artículo siguiente de André Passeron que, ahora, analizaremos.

Para este escritor, se advierte una especie de connivencia entre los que detentan el Poder Ejecutivo y los que se llaman «servidores del Estado» para evitar que el edificio sea conmovido. Desde hace más de un siglo, ninguna reflexión profunda sobre la finalidad o los métodos del poder ha sido llevada a cabo, mientras que la Administración, que no es más que el instrumento del poder estatal, ha dado lugar a estudios cada vez más certeros desde el punto de vista científico.

El general De Gaulle, a su manera regaliana, había prácticamente distinguido entre un dominio eminente que le correspondía de derecho y un sector delegado cuya responsabilidad correspondía al primer ministro pero que él podía avocar hacia sí en cualquier momento. La tendencia de Georges

Pompidou era la de sentirse omnipotente y le gustaba decir que todos los dominios le estaban reservados; y, pese a sus malas relaciones con Chaban-Delmas, aseguraba que ninguna decisión era tomada por su primer ministro. Con la elección de Giscard d'Estaing, el Ejecutivo sensiblemente se ha robustecido, ampliado, y, hasta podríamos decir, se ha multiplicado; y, en este punto, se puede hablar de una *demultiplicación del poder* a dos niveles: primero, el número de responsables supremos se ha incrementado, y si el ministro de Finanzas conserva un importante poder de hecho, un sector fundamental de la actividad estatal ha sido concentrado en manos del ministro del Interior; y segundo, entre el presidente y el primer ministro actual el reparto de competencias se ha vuelto más complejo y sutil que en el pasado.

Jacques Chirac no pierde ocasión de recordar la preeminencia del presidente de la República y de señalar su total identificación con la política del Jefe del Estado. La autoridad de Giscard d'Estaing se ejerce hoy en todos los dominios y resulta al menos tan vasta como la que ejercía Georges Pompidou hasta 1973. Sin embargo, los colaboradores del presidente, que apenas llegan a una veintena, practican menos la gestión directa que sus predecesores en el Elíseo. También las relaciones entre el presidente y su primer ministro son particularmente frecuentes, y una línea telefónica une al Jefe del Estado con el Hotel Matignon. El poder del presidente está atemperado por disposiciones de la Consti-

tución, que, no obstante, no han sido nunca enérgicamente aplicadas. Un límite más radica en el artículo de la Constitución que impide al presidente cesar al primer ministro si éste se niega a presentar la dimisión de su gobierno. Y, finalmente, el presidente puede estar interesado en dejar a su primer ministro correr los peligros de las escaramuzas de vanguardia; en el momento actual de nuestras instituciones, la tendencia al presidencialismo encuentra así sus límites y el poder del primer ministro puede temporalmente resultar aumentado.

André Passeron, después de estas consideraciones, concluye para identificar tres estilos de ejercer el poder que, en el salón Murat del Elíseo, presidiendo el Consejo de Ministros, el general De Gaulle se situaba todavía sobre un pódium; George Pompidou ocupaba una cátedra delante de los alumnos; y Giscard d'Estaing, por el momento, más bien parece estar al frente de un equipo de gabinete de estudios.

Si lo hasta aquí expuesto viene a ser como una imagen del Poder Ejecutivo, cabe preguntarse ahora si la alta Administración francesa, a disposición de aquél, no ofrece otra imagen de sí misma.

Para el autor, «la alta Administración central no ha cambiado aparentemente nada o casi nada» y «su capacidad de absorción y de rechazo de la novedad —añade— parece siempre incomparablemente superior a la de una esponja». Y, sin embargo, diversas modificaciones han sido poco a poco detectadas en el comportamiento de los altos funcionarios y que no están

relacionadas con los sucesos de mayo de 1968, salvo las que conciernen a la educación nacional. Ello permite a Passeron hablar de una *contestación respetuosa* en las élites funcionariales franceses contra los defectos, abusos y errores de la Administración pública. Veamos algunos síntomas del nuevo espíritu contestatario.

Así, la creación del Sindicato de la Magistratura en febrero de 1968 era ya una realidad. Hoy la bastilla judicial está tan conmovida como la ciudadela penitenciaria. Las reformas que han mejorado el ejercicio de la justicia han sido establecidas menos por la iniciativa de los poderes públicos que por la presión de una opinión clarividente y de algunos magistrados y funcionarios del Ministerio.

En el resto de la Administración central, la politización que siempre ha impregnado sus cuadros superiores había sido de alguna forma «encarnada» en los primeros años de la V República a la vez por gabinetes ministeriales y por los directores y jefes de servicio adictos al régimen. Estos veían en las invectivas desdeñosas del general De Gaulle hacia las repúblicas precedentes un estímulo proporcionado a los profesionales de la Administración para tomarse la revancha sobre el amateurismo sospechoso de los hombres políticos. Este fue durante años si no el reino del Estado-UDR, sí al menos el de los tecnócratas, enarcas u otros, apóstoles y actores de una Administración de soberanía. La mayoría de ellos se sentían de acuerdo con las concep-

ciones gaullistas del servicio al Estado.

Pero la reflexión sobre el papel del Estado y sobre la finalidad de la Administración se ha ido desenvolviendo poco a poco. Así, hacia 1965 nació el CERES (Centro de Estudios, de Investigaciones y de Educación Socialista) gracias a la iniciativa de varios antiguos alumnos de la ENA; es entonces cuando el PSU ha seducido, gracias a Michel Rocard, a algunos brillantes espíritus de la alta Administración y cuando la CFDT ha aumentado su presencia en la función pública.

Esta contestación que, para André Passeron, podría calificarse de «respetuosa», ha influido sobre varias generaciones de alumnos de la ENA, en la que, en 1970, se creó una sección de la CFDT. Pero una vez en sus puestos de trabajo, los altos funcionarios han aceptado todos la jerarquía, practicado el mando, hecho prueba de devoción y fidelidad absoluta hasta el punto de que, por ejemplo, las responsabilidades ejercidas por René Lenoir en el seno de la sección CFDT del Ministerio de Finanzas no han supuesto para él un *handicap* para su nombramiento, como secretario de Estado para la acción social, por Giscard d'Estaing.

La actitud de algunos altos funcionarios, entre los más jóvenes, al considerarse antes a disposición del país que al servicio del Estado, ha contribuido a dar publicidad a ciertos asuntos y a revelar algunas grandes preocupaciones. Tal fue, por ejemplo, lo que ocurrió sobre todo en materia de equipamiento y de medio ambiente.

Además, en los procesos de elaboración de la decisión administrativa ha aparecido la noción de trabajo en equipo, de concierto. En las reuniones internas de la Administración muchas veces ha acabado prevaleciendo el punto de vista de funcionarios comprometidos con la izquierda; aunque hay que reconocer que esta práctica no se ha generalizado y, en ciertos casos, ha conducido a una parálisis y a una dilución de la autoridad que se ajusta mal al cuerpo, por naturaleza, jerárquico de la Administración. La responsabilidad de los fracasos ocurridos en el terreno del acuerdo previo a la decisión administrativa incumbe más a los ministros que a los altos funcionarios, porque aquéllos raras veces han sabido hacer trabajar a sus direcciones y han preferido confinarse en relaciones privilegiadas con sus gabinetes ministeriales, pronto paralizados ante el número de medidas a tomar.

Ante este crecimiento del centralismo, las Administraciones se han refugiado en una búsqueda más escrupulosa de la perfección formal de las decisiones, multiplicando los controles, las referencias, las garantías. Esta sofisticación exagerada permite, sin duda, elaborar medidas impecables, verdaderas obras maestras de la reglamentación, pero que llegan demasiado tarde, inoportunamente, y a veces son inaplicables.

Paralelamente, dice Passeron, un sentimiento de impotencia se desarrolla, más a nivel de las Administraciones de concepción que a nivel de los servicios de ejecución. Si el régimen actual, como sus predecesores, nombra para algu-

nos puestos de trabajo claves a altos funcionarios políticamente adictos y además competentes, parece privilegiar a los miembros de la Inspección de Finanzas, mientras que el Consejo de Estado, el Cuerpo Prefectoral o el Cuerpo de Minas lo fueron con anterioridad.

A la mutación que se opera lentamente en el comportamiento de la alta función pública hay que añadir, según André Passeron, un *cierto malestar* que se refleja en el hecho de que, frente a la opinión muy extendida de que los altos funcionarios son bastantes numerosos, su contingente va a resultar insuficiente y la penuria en concreto de administradores civiles se va a notar con claridad.

De hecho sucede que algunos Ministerios sociales han de improvisar soluciones insatisfactorias. El número de contratados crece y éstos son los que llevan a cabo las tareas principales, al igual que sucede con los agregados de Administración que cumplen las funciones de los administradores civiles. Una tensión se advierte, pues, a este nivel que el Gobierno no ha resuelto todavía y que está alimentada por la competencia, la rivalidad, las envidias que se crean entre los diversos Cuerpos del Estado y entre éstos y los administradores civiles, dando lugar a la aparición de verdaderos clanes enfrentados. Sin que sea posible establecer una estadística, parece que los nuevos cuadros de la Administración sean buenos gestores, técnicos escrupulosos y servidores leales o resignados más que hombres de carácter con una fuerte personalidad. Muchos de ellos, concluye Passeron, desanimados

por la lentitud de la bastilla administrativa, prefieren ceder a las seducciones del sector privado y mantenerse al margen de los asuntos.

III. El purgatorio de los PDG

En el artículo anterior hemos visto cómo funcionan y cómo se comportan los poderes públicos en la cima del Estado. Ahora, en la colaboración de Jacqueline Grapin se trata de ver cómo el Estado y sus servidores actúan frente a los «poderes privados».

Decir que la bastilla administrativa resulta un infierno para los patronos sería tal vez excesivo, ya que algunos llegan a encontrar en ella su felicidad; pero les acaba dando por lo menos un sabor anticipado de purgatorio. Los suplicios de la lentitud, de la incomprensión, de la obligación, se juntan en ella con el de la tentación. Cierto que no todo el mundo está dispuesto a cortarse la oreja derecha con unas tijeras para llamar la atención de los poderes públicos sobre sus dificultades, tal como sucedió hace días con un jefe de empresa de diecinueve obreros. Pero, sin embargo, sí son muchos los que están dispuestos a darse por vencidos porque la visión del infierno les parece perfilarse en la sombra de la irresistible trinidad: burocracia-tecnocracia-socialismo.

Yo no he asistido jamás en mi actividad a un ejemplo de colusión en el que hayan sido tomadas disposiciones contrarias al interés general para favorecer a una empresa, nos ha dicho el delega-

do general de una gran federación profesional, cuenta Jacqueline Grapin. Cierto, pero no ha pasado tanto tiempo desde que se decía: *Lo que es bueno para la General Motors es bueno para los Estados Unidos*. Hoy día, la vida económica y social es más compleja y es difícil fijar las fronteras entre el interés privado y el bien público, que a veces acaban enfrentándose. Sin embargo, la autora se pregunta si pretender que todo lo que es bueno para la General Motors es malo para la nación no es pasarse de un extremo a otro, de un exceso a otro.

En realidad, si los franceses apenas estiman su industria, hay que admitir que los funcionarios del Hexágono apenas estiman a las empresas. Primero, ellos no están formados para comprenderlas. Se advierte esto en las instancias europeas internacionales: el delegado holandés o alemán de menor categoría tiene una cultura económica y, sobre todo, un conocimiento de la vida de las empresas mucho más completo que el delegado francés. De todos es conocido que la élite francesa se ha alejado tanto tiempo como ha podido de las funciones productivas.

Todo ello no deja de ser desconcertante, cuando más de la mitad del potencial industrial francés depende, directamente o no, del Estado; casi un tercio de la industria está nacionalizada, y si se cuentan los contratistas y los suministradores más o menos exclusivos del Estado, la proporción va más allá. Además, el conjunto de empresas que, ligadas o no al sector público, dependen cada vez

más de la Administración tiende a crecer, bien sea a través de las acciones de la «política industrial» y de la regulación de la coyuntura, que de día en día se multiplican, bien por la aplicación siempre delicada de la reglamentación y de las formalidades a que son sometidas sus respectivas actividades.

Si la política industrial deja mucho que desear, no es por falta de medios. El Estado cuenta con medios para ejercer sobre la industria una influencia decisiva. Lo que pasa, sostiene Jacqueline Grapin, es que «cada Administración juega su propio juego» y, al mismo tiempo, «es difícil determinar prioridades». Un ejemplo: la expansión francesa en el extranjero. Desde hace más de un decenio se decidió impulsarla y multitud de organismos públicos y parapúblicos se ocupan de ello. No hace mucho se enviaba al ministro de Antiguos Combatientes a inaugurar una exposición industrial organizada con gran cantidad de medios, mientras que el canciller federal alemán había venido él mismo a inaugurar la manifestación de su país durante varios días, unas semanas antes.

El caso del comercio exterior es también muy demostrativo de la *falta de coordinación* entre los órganos de la Administración, lo que induce a la autora del artículo a decir, llanamente, que «cada uno anda por su lado». En el Gobierno, uno de sus miembros se dedica por entero al comercio con el extranjero; y aparte de que en su Ministerio no cuenta con fondos propios, está en oposición permanente con otras Administraciones más poderosas, comenzando por

una Dirección que debería pertenecerle: la de Relaciones Económicas Exteriores, incorporada al Ministerio de Finanzas y que no está dispuesta a salirse de este marco prestigioso.

Numerosos procedimientos administrativos o paraadministrativos pecan de ambigüedad y perjudican las relaciones entre los industriales y los organismos públicos. Y también son tachados de ambiguos los procedimientos de atribución de ciertos encargos o pedidos hechos por el Estado.

Si en la base no es dudoso que los jefes de las empresas y sus colaboradores sufran la incompreensión de los funcionarios, es preciso reconocer que en la cúspide las elecciones de la alta política se hacen por las mismas personas e idénticos protagonistas. En Francia no hay más de 560 empresas con más de 1.000 asalariados, pero ellas representan una parte importante de la inversión francesa y la mayoría de sus patronos han recibido el mismo género de formación que sus interlocutores de la Administración.

Citemos, entre otros, el caso de una de las más grandes empresas francesas, la CGE, que realiza con el Estado la mayoría de sus transacciones. Politécnico, ingeniero de Caminos, antiguo director de gabinete de un antiguo ministro de Industria, su PDG tiene por hombre de confianza otro ingeniero de Caminos, también antiguo director del gabinete de un antiguo ministro de Industria y además hermano de un inspector de Finanzas muy influyente en la Dirección General del Tesoro. El presidente

de los laboratorios más importantes de este grupo es un antiguo ingeniero general responsable del servicio de transmisiones en la Delegación General de Armamento. El director de los planes y programas es un antiguo jefe de servicio en la Dirección General del Tesoro. Y es esta empresa la que ha absorbido al antiguo director general del Aeropuerto de París cuando ha sido invitado a abandonar su puesto de trabajo hace algunos meses. Etc.

Y si se sigue la carrera de los «cuatro mosqueteros» que fueron los interlocutores de la industria, en la alta Administración, en el año 1972, vemos que uno ha pasado al Crédito Lyonnais desde el Elíseo, otro del hotel Matignon a la casa Hachette, otro del Ministerio de Industria a la casa Peugeot, mientras que el cuarto queda hasta nueva orden en la Administración, ya que es consejero técnico del presidente de la República.

Las cosas, por tanto, no son tan simples ni para los industriales ni para los funcionarios. Ejemplo de este tipo de influencias y de interferencias es el caso de los servicios competentes del Ministerio de Industria, que habían expresado una opinión contraria a la participación de uno de los gigantes de la industria alemana en uno de los dos principales grupos farmacéuticos franceses. Mientras dichos servicios manifestaban su parecer contra la operación, en un fin de semana se negociaba el correspondiente acuerdo entre Jean-Claude Roussel y Pompidou. En uno de los *affaires* del año 1973,

el primer ministro afirmaba: *Lip está terminado*, mientras su ministro de Industria organizaba la prosecución de la actividad que le ocupaba.

Francia invierte tanto como Alemania, pero la diferencia es que aquélla lo hace en sectores en decadencia, dice un funcionario decepcionado. Felizmente, os dirán las federaciones profesionales de industriales, más de nueve jefes de industria sobre diez no conocen el nombre del director del cual depende su rama industrial en el Ministerio de Industria. Y además, incluso, prefieren no conocerle. Paradójicamente, la mejor incitación a las empresas francesas para instalarse en el extranjero podría ser la serie de dificultades de todo tipo que encuentran en Francia, ya que, al paso de los años, una serie ascendente de disposiciones y normas paraliza su actividad; y así, tan sólo los departamentos de acción social y sanitaria de dichas empresas habrían recibido, sólo en los dos primeros meses de 1974, del Ministerio de la Salud y de la Seguridad Social, más de 180 textos para aplicar (leyes, decretos, circulares, instrucciones, etc.), lo que exige contar con decenas de personas dedicadas de modo exclusivo a tareas puramente burocráticas.

Decir que los poderes públicos, afirma la autora del artículo, no son conscientes de este estado de cosas sería injusto, y hay que reconocer que, en general, los representantes del Estado—el más grande cliente y el peor pagador de Francia—tienen buenas intenciones cuando actúan. No obstan-

te, debe proclamarse que Francia vive realidades diferentes, según se esté a un lado o a otro de la trama administrativa. Así, el tiempo no se valora igual por los que mandan que por los que obedecen. Para los unos se trata de plazos y de papel; para los otros, de vencimientos, de insomnios, de lágrimas, a veces de sangre. Y es un hecho demostrado, concluye el artículo, que los funcionarios mueren en menor porcentaje de infarto de miocardio que los empresarios.

IV. ¡París, siempre París!

El artículo anterior ha estado dedicado a describir cómo funcionan las altas esferas del Estado y de la Administración y a reflejar las relaciones de ambos con los particulares, de modo más específico con los industriales, los hombres de empresa, los ejecutivos privados. El panorama, tal como lo dibujó Jacqueline Grapin, no resultó nada optimista, pero ahora llega el momento de preguntarse qué pasa en las provincias francesas, cómo funciona la Administración periférica. La contestación viene dada por la pluma de Etienne Mallet en el cuarto artículo de la serie.

Sus primeras palabras aparecen investidas de un claro sentido crítico: «Discursos y medidas parciales no sirven para nada: el "esfuerzo multiseccular de la centralización", como lo llamó De Gaulle, apenas sí ha disminuído.» De ahí que los representantes locales, responsables de los municipios, de los departamentos y ahora de las

regiones, se quejen sin cesar. Los funcionarios de la Administración territorial, en cuanto representantes de los Ministerios parisienses, están cada vez más a disgusto. Unos y otros se combaten y se cortejan alternativamente, en un juego que es a la vez complicado y equívoco. En realidad, todos parecen sumergidos en una madeja, cuyos hilos siempre desembocan en la capital, sede de todos los poderes.

Hasta se podría reunir una colección muy voluminosa y cómica de situaciones que se han creado por la aplicación minuciosa y obstinada de los reglamentos de la Administración central. Y aquí el periodista cita algunos ejemplos de este excesivo espíritu formalista que obstaculiza la acción de los ciudadanos, hablando de *docenas de controles* que se alzan cuando quieren llevar a cabo cualquier tipo de actividad.

El caso de la construcción de un colegio es buen ejemplo. Aunque la empresa parece, en principio, fácil, es preciso, sin embargo, superar una serie bien nutrida de controles y fiscalizaciones que ejercen el prefecto del departamento, el prefecto de la región, la Caja de Depósitos, diversos servicios técnicos del Estado, etc. «Se comprende—dice Etienne Mallet—por qué los colegios tardan tanto en levantarse y por qué su arquitectura frecuentemente es tan mediocre.»

Dentro de esta carrera de obstáculos que supone realizar ciertos proyectos a nivel local o departamental, acertada o equivocadamente los ediles denuncian, con asiduidad, *la omnipotencia de los*

grandes cuerpos de funcionarios (ingenieros de Caminos, de Aguas y Montes, etc.). Los representantes locales se quejan de que se les imponen trabajos demasiado costosos, de que se les hacen pagar facturas sin los debidos justificantes y, sobre todo, del doble carácter con que actúan los ingenieros.

Como representantes del Estado, estos funcionarios de los principales cuerpos ejecutan los trabajos ordenados por la Administración central (carreteras nacionales, grandes obras), dan el visto bueno a las obras realizadas por las colectividades locales y emiten su informe para la concesión de subvenciones. Pero también ellos pueden ofrecer directamente sus servicios a los municipios y departamentos para tal o cual estudio, para tal o cual obra, cobrando una remuneración que se añade a su sueldo de funcionarios y una parte de la cual se distribuye, a escala nacional, entre todos los funcionarios.

Controlados y en funciones de control, a la vez funcionarios del Estado y agentes de las colectividades locales, ¿cómo no acabarán cayendo en la tentación de abusar de su poder los representantes de los grandes cuerpos? Algunos de ellos llegan incluso a despreciar a los miembros de las comunidades locales que *no conocen nada*, persuadidos de que el urbanismo, la circulación, son ciencias exactas y que no se pueden dejar en manos inexpertas.

Para hacer frente a la situación, los órganos locales se han «organizado», si no para burlar la ley y los reglamentos, al menos para

acomodarse a ellos. Son pocos los alcaldes que no disponen de recursos económicos secretos, aun modestos, en la caja municipal para actuar con mayor libertad, y que les sirven para pagar los desplazamientos del secretario del alcalde a la Prefectura o para abonar el importe del velomotor del guardia forestal, que de otra forma no serían indemnizados.

En los campos y en las ciudades pequeñas, los representantes locales se sienten indefensos y aceptan su suerte con mayor o menor resignación. En las grandes ciudades, los municipios han montado sus propios servicios técnicos, lo que les permite cortocircuitar los del Estado o al menos oponerse, con argumentos técnicos adecuados, a las directrices que desde arriba se les quieren imponer.

Las autoridades municipales más dinámicas, en muchos casos, pasan la mayor parte de su tiempo llamando a la puerta de los despachos ministeriales de París para obtener una autorización, conseguir una subvención o asegurarse de que los créditos no serán suprimidos de un año para otro. No es de extrañar, pues, que un representante municipal llegara a decir que estaba reducido a ser el portador de las palabras de protesta de sus administrados cerca de la Administración..., que decide.

Como señala Etienne Mallet, «en un sistema bloqueado por todas partes, el compromiso, a veces la irresponsabilidad, son inevitables». Todo son *escapatorias* y *compromisos*. En público, en la tribuna de las asambleas, los elegidos se

vuelven contra los *tecnócratas de la Administración*. Hay un chivo expiatorio fácil de identificar: los funcionarios que no tienen derecho a responder. Luego, en la cantina del bar, ellos se excusan. Al elector propietario de un terreno que pide permiso para construir el alcalde le dirá que sí, pero al director departamental de Equipamiento, al otro lado del teléfono, le dirá inmediatamente: *Yo estoy seguro que usted no le dará curso*.

Un ministro de Napoleón dijo que *la descentralización es el martillo al que se le ha acortado el mango*. Los funcionarios, en 1975, siguen diciendo lo mismo; y los que sufren este estado de cosas son muchos más de los que parecen. La Asociación Nacional de Ingenieros de Caminos y de Minas (PCM) prepara un informe en el que pide una mayor descentralización y, en consecuencia, una mayor responsabilidad de las corporaciones locales y de las regiones en particular. También las Comisiones del Plan quieren proponer reformas, después de conocer el informe citado. A juicio de Etienne Mallet, las haciendas locales, el estatuto de los funcionarios locales, los poderes de las regiones y de los municipios, las reglamentaciones administrativas, son otros tantos capítulos a revisar a fondo, de arriba abajo, si se quiere conciliar responsabilidad y eficacia. El éxito de las asociaciones de defensa y de los comités de particulares que libran un combate, todos unidos, contra unos representantes demasiado conformistas o contra una Administración

demasiado rígida, concluye el autor en sus palabras finales, es el signo de que la organización actual no satisface a los franceses. Y demuestra además que es, con la participación de los usuarios, de los ciudadanos, como hay que ir hacia la reforma deseada.

V. El ciudadano prisionero

En los artículos precedentes, los diversos autores han estudiado las relaciones dentro de los altos niveles de la Administración y del Estado, han descrito las dificultades de los contactos entre la Administración y la empresa privada, han esbozado la problemática pendiente entre París y la periferia, entre los órganos centrales y los órganos locales, departamentales y regionales. Lógicamente, el ciclo ha de cerrarse con la alusión al tema de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos a fin de rematar adecuadamente la exposición de la situación actual de la «Bastilla administrativa francesa», porque, sin duda, una vertiente capital de ésta es precisamente su comportamiento cara al administrado y al hombre de la calle.

El artículo de Paul Sabourin se dedica a analizar el tema con un título que por sí mismo se brinda sugestivo y polémico: «El ciudadano prisionero». Y es que, como el autor denuncia en sus palabras iniciales, «las relaciones entre el ciudadano y la Administración son malas», recordando al mismo tiempo la existencia de toda una literatura que muestra al funcionario

como un ser abstracto, inhumano, opresor con tenacidad del ciudadano. «Si esto es así—añade—, es que la democracia no funciona en nuestro país.»

El asunto, dada su trascendencia, debe examinarse con prudencia, teniendo en cuenta que las relaciones Administración-administrado presentan muchos más matices que los que quiere admitir el gran público. Primeramente hay varios tipos de aquéllas: esperar delante de una ventanilla, en una cola, acceder a una documentación administrativa compleja, estar informado del proceso de elaboración de una decisión administrativa son operaciones padecidas de modo muy diferente por los ciudadanos. Del mismo modo, cuando se habla de disimulo, de arbitrariedad, de menosprecio de la Administración hacia el ciudadano, es preciso matizar ciertas nociones o conceptos. Así, según que el ciudadano se encuentre ante una Administración de soberanía (policía, cobro de impuestos, etcétera) o solicite ayudas de una Administración de prestación (seguridad social, vivienda, etc.), cambia de actitudes mentales y de comportamientos. *A fortiori*, el cambio será más acentuado según que el ciudadano sea un modesto ciudadano que paga a plazos su televisión o sea un PDG decidiéndose a responder a una oferta de importantes trabajos.

En consecuencia, sería injusto criticar a la Administración y a los funcionarios sin establecer las oportunas distinciones y sin señalar la parte de responsabilidad que también incumbe al ciudadano francés.

Las dificultades que tiene el hombre de la calle cuando se acerca a la Administración se sienten hoy más intensamente que en otros tiempos, pero ello no quiere decir que sean recientes. Lo que sucede es que la intervención del Estado crece en todos los sectores de la vida de la nación, y es tal que leyes, decretos, resoluciones, circulares, decisiones, abarcan todos los aspectos de la vida del ciudadano. A pesar de los controles que, de modo especial, ejercen el Consejo de Estado y los Tribunales administrativos, los ciudadanos, sobre todo los más desfavorecidos por la fortuna, se sienten solitarios e indefensos ante la inmensa máquina administrativa.

Para remediar el estado de cosas descrito, se han realizado muchos esfuerzos, como son, desde 1945, promoción en la Administración de una política de relaciones públicas y de organización racional y metódica del trabajo; creación en 1969 de un Secretariado de Estado encargado de simplificar las relaciones Administración-administrados; creación en 1973 del mediador, pálido reflejo del *ombudsman* sueco; e instalación en 1974 de Comités de usuarios cerca de los Ministerios respectivos.

Paul Sabourin, llegado a este momento de su trabajo, se decide a interrogarse sobre las medidas que, según su criterio personal, se podrían adoptar para facilitar, humanizar, controlar las relaciones entre el Estado y los franceses.

Habla primero de facilitar, de *comprender*, porque, según él, «el ciudadano quiere comprender la Administración, que está a su servicio» y «rechaza el instinto de

opacidad de que parece rodearse», en una época en que el debate público se ha convertido en la regla general; y por lo mismo, «él combate el secreto y el anonimato de una Administración que practica la retención de información, la no motivación, la no publicidad». El camino a seguir es bien claro: al mutismo de la Administración debe suceder el diálogo, y al secreto, la transparencia. Lejos de sentirse perplejo, el ciudadano comprenderá mejor los «ritos» administrativos y matizará mejor sus juicios.

Entre las muchas opciones que se pueden seguir, para Sabourin las más eficaces en orden a ayudar al ciudadano a comprender la Administración son las siguientes:

1) La Administración debe dar a conocer y hacer comprender a los ciudadanos los textos sobre los que se apoya a la hora de tomar una decisión.

En este sentido, el acceso del público a los textos administrativos es el fundamento primero de toda información. La prensa escrita, hablada, televisual, está llamada a jugar un papel primordial para facilitar una información que no sea sensacionalista. También publicaciones de fácil manejo, exposiciones, conferencias, visitas, deben ser sistemáticamente organizadas sobre todo a nivel local. Los diputados tienen, de igual forma, un papel social de información que cumplir en relación con los mecanismos administrativos, especialmente en favor de los administrados más humildes; y con una doble condición: que el go-

bierno les proporcione los medios y que ellos mismos sean personas competentes.

El acceso del público a los informes administrativos es otra etapa a realizar. Bastantes ministros han insistido sobre este punto, y muchos servicios han sido creados para lograr este objetivo. También aquí la prensa debe desempeñar un papel capital. Y aún hay todavía más. El Consejo de Estado ha admitido la responsabilidad del Estado por la emisión de un informe erróneo por parte de la Administración. Ahora bien, ¿no cabría entonces establecer la regla de que la Administración debe garantizar la veracidad de los informes facilitados a los ciudadanos?

La última medida, sin la cual las dos precedentes no tendrán ningún efecto, concierne al acceso del público al lenguaje administrativo. Las siguientes palabras del periodista francés revelan un problema muchas veces expuesto a la hora de hablar del acercamiento de los órganos administrativos al hombre de la calle: «El cuidado de los redactores de textos, documentos, comunicados, debe orientarse a conseguir un estilo claro, suficientemente concreto, simple, accesible al ciudadano medio.» Y añade que «los esfuerzos emprendidos en esta dirección para una simplificación, una mejor redacción y una disminución de los formularios a cumplimentar deben ser sostenidos con energía, desde el momento mismo en que la necesaria protección del administrado se encuentra en entredicho». Sin embargo, en este planteamiento no conviene olvidar una para-

doja que puede darse: la de que un texto demasiado simple corre el peligro de ser injusto.

2) La Administración debe intentar hacer comprender a los ciudadanos el sentido de la decisión que adopta. La idea de la transparencia está aquí presente, de nuevo. Si ciertamente hay decisiones que deben considerarse como secretas (defensa nacional, diplomacia), si el deber de reserva que incumbe a los funcionarios debe ser respetado, se pueden, no obstante, hacer sugerencias en la materia que no tengan carácter revolucionario. Veamos algunas.

La publicidad de las informaciones administrativas preparatorias de una decisión debe ser revisada, así como la de los actos públicos de las sesiones de los consejos municipales. La imaginación de las colectividades locales debe ser incitada en este terreno para que los procedimientos heredados del siglo XIX no sean marginados por las acciones de información «salvaje» procedentes de grupos privados (asociaciones de defensa del medio ambiente, por ejemplo) que descubren las intenciones de la Administración que, desde ese instante, aparecen rodeadas de una aureola de escándalo o degeneran en querellas perjudiciales para todos.

La comunicación de un expediente a un administrado o a un funcionario afectado por el mismo debe abarcar la totalidad de sus partes y no la parte «esencial» seleccionada por la Administración.

Se podría también reforzar en materia de publicidad la regla actualmente vigente. Como en Sue-

cia, la ley fijaría el principio de la publicidad y del libre acceso de los ciudadanos a todos los documentos oficiales desde el momento en que son puestos en circulación (con las dos excepciones antes mencionadas). Y el mediador tendría por misión servir con esmero a la aplicación de este nuevo principio e interpretaría, de modo restrictivo, las excepciones. Así, la Administración, bajo el control de la opinión pública y de modo principal por la voz del mediador, debería permanecer vigilante y no podría ser tachada, a veces muy injustamente, de «mala administración» consciente.

La motivación de las decisiones administrativas debe ser además el principio general. El Consejo de Estado ha ordenado que la Administración le ha de indicar las razones de hecho y de derecho que han motivado una determinada decisión. Si esto es así, ¿por qué hay que esperar a un juicio que, a veces, se solicita por esta sola causa?, ¿por qué perder tiempo y arriesgarse a los costes de un proceso que se podría evitar si la Administración, desde el primer instante, motivase sus actos?

A continuación, Sabourin se refiere a otra serie de medidas que ayuden a *humanizar* las relaciones entre la Administración y sus súbditos, no sin antes aludir a los espíritus pesimistas que pensarán que, al intentarlo, aspira a resolver el problema de la cuadratura del círculo. Para estos espíritus, el conflicto psicológico entre la Administración y los ciudadanos está siempre latente, desarrollándose a base de hostilidad e incompreensión; y mientras que la Adminis-

tración suele ver en el administrador un defraudador en potencia o un contestatario, el particular reprocha a aquélla su coste, su ineficacia y su desprecio hacia los hombres.

Sin subestimar el arraigo de estas ideas, el periodista francés se atreve a proponer dos temas de estudio e investigación:

1) La Administración debe esforzarse cada vez más en conocer al público mediante la utilización científica de técnicas de sondeo. Pero, a su vez, los administrados deben igualmente saber que ellos no pueden exigirle todo de la Administración sin que ésta les solicite un cierto número de informes indispensables.

2) El «círculo vicioso» de la incompreensión y de la hostilidad puede ser atacado por toda clase de técnicas, sobre la base de estas tres ideas:

— La personalización de las relaciones que deben establecerse entre un administrado y el sistema administrativo se puede obtener por el cumplimiento de ciertas obligaciones y la puesta en práctica de ciertos detalles, como son la recepción personalizada del administrado en lugares adecuados, la adaptación de los horarios a las exigencias que pesan sobre él (mediante la apertura de las oficinas por la tarde, aumento de personal en las horas punta, jornada continuada, etc.) y otras similares.

— La personalización de los funcionarios debe ser investigada. Es preciso facilitar el acceso del administrado al funcionario responsable y competente; la identificación constante de este último; la explicación sobre el camino que vaya a seguir un expediente, dada por el funcionario que recibe al administrado (con la presentación de un organigrama explicativo sobre las posibles alternativas a seguir).

— La elección y formación de los funcionarios llamados a recibir al público deben ponerse en práctica, con el tacto que exige la dificultad de la tarea que van a desempeñar. Pero, en realidad, es toda la función pública la que debe ser sensibilizada, porque un empleo no es un fin en sí mismo, sino, sobre todo, un medio puesto a disposición del ciudadano. Siempre una actitud firme puede ir acompañada de una gran corrección; y lo mismo vale para los administrados. Por fortuna, ya se tiende a dar una formación adecuada a los funcionarios en todos los niveles de su reclutamiento y es preciso preocuparse cada vez más de establecer contactos entre los usuarios y los funcionarios especialmente en el período de prácticas.

Aparte de comprender y humanizar, las medidas que apunta Sabourin deben finalmente tender

a controlar. La razón de ello es bien clara: se puede hablar de las hipótesis en que la Administración es peligrosa para el ciudadano en la medida en que el juez no puede intervenir, sea porque el mal funcionamiento del servicio no puede ser probado o resulta poco concreto, sea porque el imperio del secreto que ejerce la Administración se ve potenciado por la intromisión de técnicas modernas que ponen en juego el respeto a la vida privada del ciudadano.

1. Las primeras hipótesis citadas hacen referencia a la «mala administración» clásica: se trata de las molestias y daños causados por la Administración al ciudadano a causa del mal funcionamiento de los servicios públicos (bromas, brutalidades policiales, falta de información sobre el posible recurso a interponer por el ciudadano culturalmente poco preparado). Sabourin recuerda que, ya en 1969, Baumel quiso «reformar la Administración, mejorar su funcionamiento, transformar ciertos métodos y, en particular, aligerarlos». El pretendía «desadministrar» la Administración, y, aunque se han realizado algunas reformas desde entonces, lo han sido sin ir al fondo de los problemas; y tampoco la figura del mediador ha dado los resultados esperados.

Sin embargo, los comités de usuarios pueden contribuir a evitar que nazca la «mala administración»; y, en este orden de cosas, las reformas pedidas a Chirac por Giscard d'Estaing apuntan en

una dirección correcta. Efectivamente es preciso que los usuarios y los particulares sean preguntados, de modo sistemático, sobre la manera en que ellos quieren prever el futuro de su barrio, de su municipio... Y ¿acaso no cabría pensar pronto en la implantación de fórmulas de cogestión en el campo de la Administración? Si el ciudadano está incorporado al Estado, ¿por qué no puede ser invitado a administrar?

2. Otras hipótesis de «mala administración» se relacionan con los peligros que puede entrañar la introducción de la informática. Actualmente, comisiones de expertos trabajan acerca de las garantías que han de darse al ciudadano sobre el respeto a su vida privada. En tal sentido, importa mucho regular el acceso al fichero, las informaciones que se pueden obtener y difundir, las cualidades de las personas físicas o jurídicas que pueden acceder a este tipo de información. Dado que el mediador no parece disponer en este campo más que de muy escasos poderes, se hace absolutamente necesario crear un alto comisario que controle la utilización de los ficheros. Como modelo se podría utilizar la legislación alemana aplicable en el *Land* de Hesse; por su parte, el Sindicato de la Magistratura ha propuesto constituir una comisión *ad hoc*. Y, en cualquier caso, está fuera de toda duda que dejar a la Administración el dominio de estos temibles instrumentos supone un atentado a las libertades del ciudadano.

En definitiva, son las conclusiones con las que el autor finaliza su artículo, «la democracia administrativa lleva consigo la inserción del ciudadano en las ruedas de la Administración, al igual que la democracia política postula la participación del ciudadano en los diversos niveles del Estado. La una no puede darse sin la otra».

Comentario final

La lectura y exposición de los cinco artículos del periódico *Le Monde* en torno a «La Bastilla administrativa» suministra al lector una serie abundante de sugerencias, ideas y pensamientos que, tal vez, resulta provechoso agrupar ahora como colofón de este trabajo. Seguidamente, pues, se sistematizan unas cuantas conclusiones que, a nuestro juicio, sintetizan el contenido de las colaboraciones del diario parisense.

1.^a Es evidente que la sociedad francesa es cada vez más consciente de que la Administración pública con que hoy cuenta no responde adecuadamente a los retos de un contexto político-social cambiante y sometido a continuas mutaciones y aceleraciones de todo tipo.

2.^a Igualmente es consciente de que el empeño de actualizar, renovar, poner al día el aparato administrativo no es nada fácil. Son muchos los obstáculos que se oponen a ello y muchos los frenos que impiden la actuación, en la sociedad francesa, de una Administración nueva, ágil y eficaz. Y,

dentro de este planteamiento, la lectura de los artículos induce a creer que, si por un lado, como se acaba de manifestar, la tarea de modernizar la Administración se presenta ardua, por otro, cada vez se extiende más la convicción de que tal modernización ha de venir desde fuera, desde los administrados, desde los usuarios, desde el hombre de la calle, puesto que una reforma a fondo, realizada desde dentro, es muy difícil implantarla.

3.^a Dentro de la Administración pública, los funcionarios son parte decisiva y de ellos depende, más que de nadie, que aquélla se anquilose o progrese, sirva a los intereses de unos pocos o busque el beneficio de la colectividad. En este sentido, la burocracia, al menos en sus niveles más altos, no parece estar a la altura de las circunstancias y los intereses creados, las castas profesionales, las rivalidades corporativas, el elitismo funcional, contribuyen a dificultar seriamente la presencia responsable y honesta de ciertos grupos de funcionarios en el manejo de los intereses públicos y comunitarios.

4.^a El administrado, el destinatario de las decisiones emanadas de los poderes públicos, el ciudadano medio se resigna cada vez menos a ser un sujeto puramente pasivo en el escenario social. Por eso, también en el ámbito administrativo se va consolidando el ideal de una democracia administrativa que, al igual que la política, posibilite la participación

ciudadana, de modo progresivo y creciente, en todos los órganos y estructuras en los que se adoptan decisiones que pueden afectar a la generalidad de los súbditos de un país, de una región, de un municipio, de un barrio.

5.^a El viejo mito de la centralización y de la concentración de los poderes cuenta cada vez con menos defensores. Hoy se abren paso las nuevas corrientes de la descentralización, de la desconcentración, de la regionalización, de la colaboración entre órganos superiores e inferiores. Ya ha pasado a la historia la idea de «París, sede de todos los poderes», porque la potenciación de los entes intermedios y menores reclama su presencia actuante y real en el marco político, económico y social para gestionarse por sí mismos, sin intromisiones innecesarias por parte del Estado.

6.^a La Administración pública no está llamada a ser para los empresarios su infierno o su suplicio. El espíritu de servicio es el que debe presidir todos los movimientos del dispositivo burocrático o administrativo que, por ello mismo, debe eliminar tanto en su aspecto estructural como funcional cuanto tienda a entorpecer la acción de las empresas, retrasar el éxito de sus gestiones, disminuir sus rendimientos o desmoralizar la voluntad de sus dirigentes. La falta de coordinación, la indeterminación de prioridades, el excesivo culto al formalismo o el afán reglamentista, el desinterés de los agentes públicos por la

economía, son otros tantos muros que se alzan para paralizar el progreso de una nación o amortiguar su ritmo de desarrollo.

7.^a En el área de las relaciones poder-súbditos, Administración-administrado, todo o casi todo está por hacer. Los ensayos verificados para mejorarlas e intensificarlas han sido nulos o casi nulos. De ahí que, cara al porvenir, sea éste un ámbito en el que la imaginación de quienes trabajan en la Administración va a ser más puesta a prueba, puesto que se trata, nada más y nada menos, de derribar las murallas que dejan aquélla del ciudadano y, por el contrario, de facilitar, humanizar y controlar los contactos entre ambos protagonistas.

8.^a La Administración pública debe estar siempre presta a servir el bien común. Por ello, para el cumplimiento de tan alto fin, debe contar con los mejores medios materiales y personales. La competencia de la empresa privada para la captación de los hombres más capacitados o de los funcionarios, desmoralizados ante la propia impotencia del sistema para afrontar ventajosamente las situaciones, es un dato muy importante a considerar en los años próximos, si no queremos contar con una Administración desprestigiada, rutinaria y estática a la que se le han marchado sus mejores cabezas y de la que han huido hasta los refugios atractivos del sector privado muchos de sus funcionarios más selectos y preparados.

Tales pueden ser las principales conclusiones a extraer del trabajo

de los cinco periodistas franceses que, con nitidez y sin rodeos, nos anuncian el estado de crisis, de incertidumbre y de inestabilidad en que se encuentra la Administración pública de un país muy próximo, no sólo por motivaciones geográficas, al nuestro. Los problemas se empiezan a resolver cuando se denuncian y se desta-

pan, no cuando se tergiversan o se ocultan. En este sentido, pues, cabe concluir que la problemática de la Administración francesa ha iniciado ya el camino hacia su clarificación y, lo que es más importante, hacia su solución.

VICENTE M.^a GONZÁLEZ-HABA
GUISADO