

ESQUEMA INTRODUCTIVO

Condiciones Generales del Funcionamiento de la Administración Francesa

por Francis de BAECQUE

Si queremos entender cómo funciona la administración francesa y cómo toma sus decisiones o participa en su elaboración, es necesario indicar el marco de su acción y su lugar en la vida de la nación.

1.

EL MARCO INSTITUCIONAL

Tres puntos solamente que tienen una incidencia directa sobre "la decisión administrativa".

1.1.

La estructura del Ejecutivo.

Tradicionalmente, Francia hace una distinción entre el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno, y esto desde siglos.

Excepciones:

Luis XIV (que sorprende cuando dice que él será su propio Primer Ministro).

Napoleón I.

Thiers.

A la inversa, la distinción ha sido hecha no solamente en caso de régimen parlamentario clásico, sino también bajo la Segunda República, y durante la última guerra con el régimen del "Estado Francés".

En el régimen parlamentario, el Jefe del Estado siempre ha participado en el Gobierno de una manera más activa que en Inglaterra, (por ejemplo: Presidencia del Consejo de los Ministros, discursos hechos por el Presidente mismo y no, como el discurso del trono, preparado por el gobierno).

Carácter particular del régimen francés actual: el Jefe del Estado y el Primer Ministro tienen atribuciones que no son siempre claramente establecidas.

1.2.

Importancia del papel ejecutado por los miembros del Gobierno.

Es igualmente una tradición francesa que el Poder Ejecutivo debe ser ejercido en Consejos; esta tradición también proviene del antiguo régimen. Esto no quiere decir que las decisiones sean tomadas por unanimidad. Es responsabilidad del Gobierno llegar a la decisión final pero tomando en cuenta un proceso colegial.

Aplicaciones de esta idea

El Consejo de Ministros:

- Periodicidad de estas reuniones.
- Número de decisiones que son tomadas en el Consejo de Ministros (los

proyectos de leyes, las órdenes o los decretos leyes, ciertos decretos, ciertas medidas de nombramientos).

Los Consejos Interministeriales:

Bajo la Presidencia del Jefe del Gobierno, preparan las decisiones y constituyen frecuentemente el órgano esencial.

El principio de la solidaridad gubernamental:

Todas las decisiones del Consejo de Ministros son tomadas por unanimidad y responsabilizan a todos los Ministros: la aceptación de la responsabilidad del Gobierno debe ser tomada en el Consejo de Ministros.

Bajo la Quinta República hay que señalar dos elementos nuevos:

- La importancia de las conferencias de prensa o de las declaraciones del Jefe del Estado a la televisión o a la radio.
- El hecho mayoritario que disminuye la importancia del Consejo de Ministros.

1.3.

Papel de las Asambleas en la toma de decisión.

1.3.1.

CASO DE LA LEY.

Papeles respectivos del Gobierno y del Parlamento en la preparación y la elaboración de la Ley.

Hasta la Quinta República, el Gobierno tenía medios limitados (mientras que el texto de sus proyectos podía ser modificado por las Comisiones, el Gobierno no tenía el derecho de enmienda). Bajo la Quinta República, el campo de la Ley ha sido limitado. El proceso legislativo da numerosos medios de acción al Gobierno.

1.3.2.

CASO DE AUTORIZACIONES A DAR AL GOBIERNO.

Las Asambleas, tradicionalmente, intervienen en ciertos casos excepcionales.

En este campo, el mejor ejemplo es el del presupuesto, que no constituye una me-

didada legislativa, sino una autorización de ingresos y de gastos.

Otro ejemplo: la autorización dada al Gobierno para ratificar los tratados.

1.3.3.

CASO DE DELEGACION DE PODER LEGISLATIVO AL GOBIERNO.

Es el proceso de los decretos-leyes bajo la IIIa. y IVa. Repúblicas; también de las ordenanzas bajo la Va. República. Estas medidas suponen siempre una ratificación posterior por el Parlamento.

Incidencias de estos tres puntos sobre el funcionamiento de la administración (tres ejemplos).

2.

LUGAR DE LA ADMINISTRACION EN LA VIDA DE LA NACION.

2.1.

Caracteres Generales.

La administración francesa tiene una estructura muy sólida. Los cuerpos que la constituyen han sido creados frecuentemente desde hace mucho tiempo. Todo esto le da una autoridad que no se puede despreciar.

Además, tradicionalmente en un país donde los regímenes políticos han sido numerosos y donde la inestabilidad gubernamental ha sido frecuente, la administración encarna la continuidad del Estado.

Finalmente, el desarrollo de las atribuciones del Estado ha aumentado todavía más su importancia.

2.1.1.

PAPEL DE LA ADMINISTRACION EN LA VIDA PUBLICA.

Esto es importante, no solamente por las razones anteriormente mencionadas, sino también debido al alto nivel técnico de la administración francesa y de su autoridad moral.

La administración interviene también en la ejecución de las decisiones gubernamentales: muchas medidas complementarias son dejadas a su competencia.

De hecho, la práctica administrativa es

frecuentemente más importante que los textos mismos.

2.1.2.

ESTRUCTURAS DE LA ADMINISTRACION.

Hay que distinguir entre la administración tradicional (los grandes Ministros y los antiguos servicios) y la tendencia a crear organismos de cierta autonomía (empresas públicas, oficinas, etc.) que se desarrollan desde varios años.

La administración tradicional se caracteriza por una autonomía ministerial bastante grande. Cada Ministro es el único competente para administrar sus créditos y utilizar sus funcionarios; las medidas de coordinación son en la práctica, difíciles de tomar.

Bajo la autoridad del Ministro, la administración es altamente jerarquizada. Todos los agentes tienen el carácter de funcionarios y, del Director al Ujier, son sometidos al mismo estatuto.

Esta administración es independiente en relación con la política; el reclutamiento a la base en particular es asegurado por el concurso, lo que excluye, en la práctica los nombramientos políticos.

Otro ejemplo: la designación de los jefes administrativos y de los altos responsables de las administraciones, está hecha por decreto del Consejo de Ministros, en principio para los directores de las administraciones centrales, sin condiciones. De hecho, siempre se nombran funcionarios.

Para los prefectos y los embajadores, el Consejo de Ministros debe tomar en cuenta, en una proporción importante, a los funcionarios de los cuerpos correspondientes; eso limita las intervenciones políticas.

Son las nominaciones "en la vuelta exterior" en los altos puestos del Estado que son finalmente los más marcados por las orientaciones políticas.

Se comentará más tarde un caso particular de relaciones entre la administración y la política: los gabinetes ministeriales.

La administración nueva, a través de servicios autónomos, busca cómo escapar a los reglamentos administrativos clásicos (estatuto de los funcionarios, reglas de contabilidad, etc.). De hecho los controles que se ejercen sobre ella, limitan mucho las dife-

rencias entre los dos sectores de la administración.

2.1.3.

CRECIMIENTO RAPIDO Y CONTINUO DE LAS ATRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACION.

Las intervenciones del Estado son más numerosas.

En cantidad: multiplicación de los equipos colectivos (ejemplo: de las instituciones educativas, de la infraestructura de las comunicaciones, etc.).

Según los campos:

Economía: la reestructuración de la agricultura:

Social: la política de la seguridad social generalizada.

Cultural: las casas de la cultura.

Todo esto se resume en la planificación y en el urbanismo.

Influencia de los equipos públicos en el desarrollo.

Importancia creciente de los equipos "estructurales" (autopistas, telecomunicaciones, zonas industriales, etc.).

Pero esto implica siempre una adaptación de la administración y esto no siempre es fácil.

2.2.

El problema de la adaptación de la Administración Francesa.

2.2.1.

EXPOSICION DE ALGUNOS ASPECTOS.

- La necesidad de una acción coordinada es más evidente que nunca, pero debe conciliarse con una especialización que tienda a la autonomía de las técnicas;
- Las decisiones de la administración conciernen siempre más a la vida de los ciudadanos; de allí surge la necesidad de una concertación y de una información que sin conducir a dispersar las responsabilidades, implican un cambio por parte del funcionario, acostumbrado a decidir en nombre del interés general, como de los usuarios, que prefieren frecuentemente la contestación;

- La importancia de las inversiones plantea en términos nuevos el problema de la rentabilidad. Es frecuentemente difícil de determinar y debe ser conciliada con los imperativos políticos.

2.2.2.

DIFICULTADES Y ELEMENTOS DE SOLUCION:

2.2.2.1.

Hay dificultades graves en esta adaptación.

- La rigidez tradicional de la administración (amor al precedente, miedo a la responsabilidad, carácter cerrado del "mundo" de la función pública).
- Ausencia de la preocupación de la eficacia: acción administrativa difusa e iniciativas a tomar para mejorar la rentabilidad aunque sean frecuentemente llenas de riesgos para la carrera, etc.
- El conocimiento deficiente de las realidades concretas de la vida económica

y social; formación demasiado doctrinal (la tecnocracia), desconfianza tradicional en relación con los que son "en la vida privada".

- Dificultades de apreciar exactamente las consecuencias prácticas de las decisiones que deben inscribirse en una política de conjunto.

2.2.2.2.

El esfuerzo está sin embargo en vía de ser logrado.

- La política de la reforma de las estructuras y del estatuto del personal.
- La formación más completa de los responsables en el plan económico.
- La difusión de los nuevos métodos de gestión y de análisis (R. C. B.)
- La instauración de un diálogo entre la administración y las partes interesadas.

Todo esto es difícil y descansa en gran parte sobre el dinamismo de los elementos jóvenes de la administración.