

# La Reforma Administrativa Francesa:

## ¿UN MODELO PARA LOS PAISES EN DESARROLLO?

ADOLFO LUGO

La reforma administrativa ha ocupado en México la atención de un amplio sector social desde hace algún tiempo, particularmente desde que el Presidente de la República se refirió a dicho tema durante su segundo Informe de Gobierno a la nación, en septiembre de 1966. Al precisar los lineamientos de la reforma a la administración que se propone su gobierno, se expresaba en los siguientes términos:

El progreso de la administración pública no corresponde a los espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarrollo del país. Es cierto que las entidades oficiales han podido conducir con éxito las tareas, pero también es evidente que la organización estatal resulta obsoleta y sus sistemas son viejos y gastados respecto a la moderna técnica de la administración.

Nos proponemos iniciar una reforma a fondo de la administración pública que, sin tocar nuestra estructura jurídico-política, tal como la consagra la Constitución, logre una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre las diversas dependencias del poder público, precise sus atribuciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos. En resumen, se trata de hacer una administración pública moderna, ágil y eficaz, que sirva mejor los intereses del país...

Las palabras del Presidente de México tuvieron oportuno significado en un país, como el nuestro, que se halla empeñado en impulsar su desarrollo y elevar el nivel de vida de su población, tareas en las cuales el sector público tiene asignada una función trascendental.

Una circunstancia más, favorable a la expectación suscitada en torno a la posibilidad de revisar seria y cuidadosamente procedimientos y estructuras de la administración pública mexicana, se ha abierto paso con la presencia de una inquietud paralela, acerca de un tema íntimamente relacionado al que nos ocupa: la planificación económica. Tema cuyo interés no pertenece exclusivamente al ámbito de la especulación, sino que se proyecta ya en un "Programa del sector público para el período de 1966-1970"; ello plantea la necesaria adecuación entre las disponibilidades administrativas y los objetivos del propio programa.

Participando de la corriente de opinión que asigna a la reforma administrativa un interés singular, en un país que se transforma aceleradamente, se desea aportar una experiencia personal que ha permitido apreciar la forma como ha planteado Francia su proceso de reforma administrativa y la ma-

nera como ha sido engarzado ese propósito al de planificación económica y social. Es oportuno advertir, a tal efecto, que se estima impropio la pretensión de trasladar instituciones y procedimientos ajenos, a un país cuya conformación social y política y económica difiere sensiblemente de la peculiar de la nación pretendidamente elegida como modelo; no obstante es siempre provechoso, como norma de estudio para llegar a una mayor precisión en nuestros objetivos, analizar experiencias realizadas en otros pueblos.

En el presente análisis interesa resaltar el rigor sistemático que ha caracterizado a la reforma administrativa francesa, a partir de 1945, y muy particularmente desde que el general De Gaulle presidió el gobierno, en 1958; las reformas que se han operado en ambos niveles de gobierno: el central y el local; las instituciones que se han avocado a preparar la tarea de reforma administrativa; y la relación establecida entre el proceso reformador de estructuras y métodos, en el sector público, y el esfuerzo planificador que viene realizando Francia desde que concluyó la segunda guerra mundial.

### EL RIGOR SISTEMÁTICO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA FRANCESA

Revisando los antecedentes de la función pública en Francia se advierte cómo el proceso de reforma administrativa se había venido operando —como en tantos otros países— desde muchos años antes del inicio de la segunda guerra mundial. Sin embargo, es evidente el carácter asistemático de las mutaciones tanto de estructuras como de procedimientos administrativos ordinariamente atendidas a presiones de orden político, o bien al propósito de obtener economías, mediante la reducción de gasto corriente. A partir de 1945, las modificaciones registradas en el sector "gobierno" se apoyan cada vez más en la perspectiva de una reforma administrativa eminentemente sistemática.

La primera medida que caracteriza a la reforma administrativa de la posguerra, consiste en la selección y preparación de funcionarios destinados a integrar los altos cuadros de la administración ministerial.

La administración francesa, como la de otros países, había padecido hasta ese momento de una penuria de elementos humanos altamente especializados en cuestiones administrativas en los niveles superiores de la jerarquía administrativa; sin embargo, la existencia de un servicio civil de carrera planteó

El gobierno francés la exigencia de respetar ciertas normas que impedían la afiliación de personal al cuerpo administrativo, a niveles intermedios o superiores de la escala jerárquica. En estas condiciones, el gobierno se encontró ante la alternativa de respetar un sistema tradicional de reclutamiento y ascenso de sus funcionarios y empleados —lo cual había permitido al país constituir un cuerpo administrativo de carácter eminentemente técnico— o bien debilitar uno de los pilares de la función pública, aboliendo el servicio civil de carrera, con todos los riesgos e inconvenientes para un Estado sujeto a un régimen político de tipo parlamentario, en el cual la administración pública —ajena a las incidencias políticas— debería constituirse en el motor principal de la planificación económica social: técnica administrativa, novedosa en ese momento, exigida por la recuperación de un país que acababa de participar en una contienda bélica.

Francia resolvió inteligentemente ese dilema, mediante la creación de una Escuela Nacional de Administración, la cual, integrada a la estructura gubernamental, participaría en la actividad administrativa preparando a los altos cuadros de funcionarios adscritos, en lo sucesivo, a la función pública de ese país. De esa manera se conseguía el doble propósito de respetar el sistema de servicio civil de carrera y dotar de funcionarios altamente especializados a los niveles superiores de la administración pública francesa.

A partir de ese momento, y hasta 1958, se produce una serie de esfuerzos que se pueden agrupar de la siguiente manera:

- a) Creación de un “Comité de la Reforma Administrativa”, con la misión de estudiar y proponer reformas, tanto en la estructura como en los procedimientos administrativos.
- b) Institución de un “Comité Central de Encuesta sobre el Costo y el Rendimiento de los Servicios Públicos”, el cual suministraría al gobierno las conclusiones de sus estudios, en relación con las reformas aconsejables en los diversos sectores de la administración.
- c) Creación de una “Comisión Superior de Codificación”.
- d) Establecimiento de “Despachos de orientación e información”, con objeto de facilitar la relación entre el público y la administración.
- e) “Simplificación” de circuitos y procedimientos administrativos.
- f) “Centralización” de las adquisiciones de materiales y productos para los servicios públicos.

La verdad es que hasta ese momento —1958— las reformas perseguidas se orientaron más hacia la alteración de procedimientos que a la de las estructuras administrativas. El establecimiento de la V República marca la iniciación de una nueva era y la presencia de un novedoso estilo administrativo, por lo que hace a las actitudes del gobierno en torno a su propia reestructuración. Con base en las experiencias previas —instituciones y organismos creados en el período de la posguerra— el gobierno plantea cuestiones de fondo en materia de política administrativa.

Apoyado en modificaciones efectuadas a la Constitución, el general De Gaulle obtiene la facultad de decidir, mediante decreto, numerosos casos que afectaban al sano funcionamiento del poder ejecutivo, y que anteriormente se hallaban sujetos a la sanción del poder legislativo.

El 13 de noviembre de 1959 se constituye el “Comité Armand Rueff”, para “examinar las situaciones de hecho o de derecho que obstruyen, de una manera injustificada, la expansión de la economía”. De él se derivan conclusiones que ponen en evidencia ciertas inadaptaciones del aparato administrativo con respecto a sus diversas y complejas funciones, y la necesidad de intentar una mayor penetración del progreso téc-

nico en los servicios públicos. Es así como se crea el “Servicio Central de Organización y Métodos” y se establece el “Centro de Información Administrativa”.

#### REESTRUCTURACIÓN MINISTERIAL

Sin embargo, el signo distintivo de la reforma administrativa durante el régimen de Charles de Gaulle, ha radicado en la atención prestada a situaciones de fondo que afectaban al gobierno francés, más que a cuestiones de orden estrictamente formal y de procedimiento. Así se inicia la tarea de reestructuración del aparato administrativo, orientándose en una primera etapa hacia el nivel central del gobierno: eliminando algunos ministerios, cuyas funciones se reagrupan en otros ya existentes; creando los organismos auxiliares necesarios para la tarea de reforma administrativa, y vigorizando la presencia de otros ya existentes, pero no suficientemente eficaces para las metas que se proponía el gobierno.

A partir de noviembre de 1962, la reorganización administrativa se vitaliza mediante la creación de un Ministerio de Estado Encargado de la Reforma Administrativa; este despacho se avocaría, desde su constitución, a estudiar las posibilidades de una política de desconcentración administrativa, requerida por un sistema de planificación que precisaba, para lograr sus objetivos, apoyarse cada vez más en la región.

#### ORGANISMOS QUE PARTICIPAN EN LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Los organismos cuya participación es más importante en la obra de la reforma administrativa francesa, son los siguientes:

- a) Ministerio de Estado Encargado de la Reforma Administrativa.
- b) Dirección General de la Administración y de la Función Pública.
- c) Comité Central de Encuesta sobre el Costo y el Rendimiento de los Servicios Públicos.
- d) Comisión Superior de Codificación.
- e) Servicio Central de Organización y Métodos.

En razón de la importancia de esas entidades, en la tarea de estudio y análisis de las instituciones y procedimientos del gobierno francés para cubrir sus funciones, es conveniente destacar sus rasgos más característicos.

#### a) *Ministerio de Estado Encargado de la Reforma Administrativa*

En diciembre de 1962 se creó un Ministerio de Estado para presidir los trabajos de reforma administrativa con las siguientes atribuciones:

- 1) Aportar su ayuda a la preparación de los proyectos en los cuales cada Ministerio conservará la iniciativa y la responsabilidad; asegurar la coordinación necesaria entre los trabajos llevados a cabo por los diferentes ministerios, e informar a éstos acerca de las reformas en curso de realización en otras dependencias del sector público.
- 2) Realizar estudios interministeriales y convocar a reuniones entre los ministros, para tratar los problemas que rebasan los límites de una sola entidad administrativa.

- 3) En caso dado, proponer la constitución de comisiones de estudio consagradas a problemas de interés general.<sup>1</sup>

Para el cumplimiento de esas responsabilidades, el Ministro de Estado Encargado de la Reforma Administrativa, dispone del auxilio de las siguientes dependencias y comisiones administrativas:

- a) La Dirección General de la Administración y la Función Pública,
- b) Misión Permanente de la Reforma Administrativa,
- c) Organismos permanentes o temporales avocados a reformas en la administración.

b) *Dirección General de la Administración y de la Función Pública*

En 1945 fue constituida la Dirección General de la Administración y de la Función Pública, para atender lo relativo a "...la organización o reorganización de las administraciones o servicios y al perfeccionamiento de los métodos de trabajo".<sup>2</sup> Ello obedeció, fundamentalmente, a la presión ejercida por la opinión pública en el sentido de que la administración francesa requería una mayor racionalización en sus métodos, y reformas en sus estructuras. Otra razón de carácter técnico-administrativo, orillaba al gobierno a buscar la simplificación de sus sistemas y a otorgarles mayor eficiencia.

La misión de la Dirección General de la Administración y de la Función Pública no ha registrado variaciones sustanciales desde su origen; sus responsabilidades y atribuciones se precisan en el *Diario Oficial* del 10 de octubre de 1945, en los siguientes términos:

- 1) Preparar los elementos de una política de conjunto, de la función pública.
- 2) Establecer una documentación y estadísticas de conjunto, concernientes a la función pública.
- 3) Estudiar toda proposición tendiente a:
  - a) mejorar la organización de los servicios públicos;
  - b) coordinar las reglas estatutarias referentes al personal del Estado y de las colectividades públicas;
  - c) revisar los principios de la remuneración y el régimen de previsión de ese personal.

La Dirección General de la Administración y de la Función Pública, se ha constituido en sede de tres comisiones avocadas a cuestiones de reforma administrativa:

- a) Misión Permanente de la Reforma Administrativa.
- b) Misión Interministerial, encargada de asegurar la aplicación de la reforma administrativa en los diferentes departamentos, en el interior del país.
- c) Misión Interministerial, encargada de asegurar la aplicación de la reforma administrativa, en las circunscripciones de acción regional.

c) *Comité Central de Encuesta sobre el Costo y el Rendimiento de los Servicios Públicos*

Creado en 1946 y reorganizado en 1960, este Comité se halla bajo la presidencia del Primer Presidente de la Corte de Cuentas. Su misión fue concebida originalmente en los siguientes términos: "...Investigar y después proponer las medidas apropiadas para realizar economías en el funcionamiento de los

<sup>1</sup> Circular núm. 4501/56 del 26 de febrero de 1963, relativa al Decreto núm. 62-15-17, del 19 de diciembre de 1962.

<sup>2</sup> Circular del 2 de diciembre de 1957, dirigida por el Presidente del Consejo a los ministros, secretarios y subsecretarios de Estado.

ministerios, de los establecimientos públicos, de las colectividades locales, de las sociedades u organizaciones en las cuales el Estado posee una participación financiera superior al 20% de capital social, así como en los servicios y organismos que hayan sido beneficiados por subvenciones, anticipadamente, de garantías del Tesoro".<sup>3</sup>

Tratándose de un organismo encargado de realizar estudios, esto es, un organismo de "estado mayor", el Comité Central de Encuestas careció de medios de ejecución y, por lo mismo, muchas de sus propuestas permanecieron exclusivamente a nivel de proyecto. Gracias a un decreto de 14 de octubre de 1960, se precisaron las condiciones mediante las cuales se prevía tanto la ejecución de sus recomendaciones como la publicación de sus conclusiones generales en el *Diario Oficial*.

Entre sus realizaciones más señaladas podemos citar las siguientes: coordinación de los servicios sociales; compras de material y artículos de oficina para los servicios administrativos del Estado; condiciones de edad y reglas de liquidación de las pensiones por vejez; horarios del trabajo en la función pública; problemas de reclutamiento en la función pública; empleo de los equipos electrónicos en la administración pública; y el estatuto y empleo del personal ejecutivo en la función pública.

d) *Comisión Superior de Codificación*

Con el propósito de eliminar incongruencias entre textos jurídicos relativos a materias afines, y de simplificar el trabajo administrativo, fue creada en 1958, y reorganizada por decreto de fecha 14 de mayo de 1961, la Comisión Superior de Codificación, presidida por el Presidente de la Sección del Interior del Consejo de Estado y un Presidente de Cámara en la Corte de Cuentas. Este organismo tiene por misión "reunir el conjunto de textos legislativos y reglamentarios en vigor, coordinar y completar los trabajos ya emprendidos para este efecto por las diferentes administraciones, y someter al Gobierno todas las sugerencias relativas a la simplificación de esos textos con objeto de facilitar los trabajos de codificación propiamente dichos".<sup>4</sup>

En razón de sus funciones, antes descritas, esa Comisión juega un papel capital en la tarea de reforma administrativa correspondiéndole señalar las lagunas o anomalías de la legislación y de la reglamentación, vigentes. Su labor ha redituado en diferentes órdenes, entre otros en el mejoramiento técnico de los métodos de trabajo. Su tarea, por lo que hace a textos legislativos, se ha orientado fundamentalmente a modificaciones de forma, dejando de lado las de fondo, que caen dentro del dominio de acción del legislador. Entre los textos legislativos y reglamentarios de cuya revisión se ha ocupado la Comisión, podemos apuntar los siguientes códigos: Electoral; de la Enseñanza Técnica; de las Pensiones Civiles y Militares de Jubilación; de la Salud Pública; de la Seguridad Social del Urbanismo y de la Habitación; de la Administración Departamental; y de las Adquisiciones Públicas.

e) *Servicio Central de Organización y Métodos*

Integrado en el Ministerio de Finanzas y de Asuntos Económicos, tiene la responsabilidad de

Estudiar y experimentar los diversos materiales, equipos y métodos concernientes a la gestión administrativa; constituir y difundir la documentación correspondiente; estimular los estudios tendientes a simplificar los procedimientos

<sup>3</sup> Decreto núm. 46-1786 del 9 de agosto de 1946.

<sup>4</sup> Decreto del 11 de mayo de 1954.

tos y las formalidades administrativas; a petición de los ministros, prestar su concurso a las oficinas de organización y métodos de sus respectivas administraciones; organizar ciclos de perfeccionamiento para el personal de los diferentes ministerios; encuadrar, dentro de los programas del Instituto de Estudios Superiores de las Técnicas de Organización, la formación de funcionarios en las técnicas de organización; organizar ciclos de información sobre las técnicas administrativas y la simplificación del trabajo, en beneficio del personal de la administración central y de los servicios públicos.<sup>5</sup>

A continuación se relacionan algunas áreas administrativas, en las que ha participado este servicio:

a) En el Ministerio de la Construcción y de la Vivienda: estudio destinado al establecimiento de la Oficina de Organización y Métodos, y estudio de la contabilidad.

b) En la Universidad de París: estudio de la organización e implantación del Centro Internacional de Recepción de los estudiantes.

c) En el Ministerio de la Defensa Nacional: estudio tendiente a una reorganización de los servicios de la Dirección Central de la Acción Social de las Fuerzas Armadas.

d) En la Corte de Cuentas: estudios del problema de los archivos.

f) En el Ministerio de Finanzas y de Asuntos Económicos (Dirección de Relaciones Económicas Exteriores): estudio relativo a la simplificación de las formalidades de la exportación.

#### OBJETIVOS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Todo programa de reforma administrativa, sea relativo a los órganos centrales, locales, o referido a ambos niveles del gobierno, precisa dos tipos de actitudes diferentes: *a)* modificación de estructuras; *b)* alteración de métodos y sistemas.

Frecuentemente la reforma administrativa no afecta sino a la segunda modalidad, en razón de limitaciones de orden político; tal y como ocurrió en Francia antes de 1958. A partir de ese momento, se llevan a cabo modificaciones que comprenden los dos aspectos antes planteados; ello, sumado al hecho de que este programa ha operado en ambos niveles de gobierno—central y local— confiere adicionalmente un carácter integral a la reforma administrativa francesa.

Ahora bien, las finalidades perseguidas más afanosamente por todo programa de reforma administrativa, y observadas también en el caso francés, son las siguientes:

a) Simplificación del trabajo y coordinación de los procedimientos administrativos.

b) Alteración de las estructuras existentes, en beneficio del agrupamiento de funciones similares.

c) Eliminación de duplicidades innecesarias en la satisfacción de una misma función.

d) Aproximación de la administración al público, mediante una conveniente política de relaciones públicas.

e) Erradicación de algunas actitudes negativas de la burocracia, mediante una adecuada política de relaciones humanas.

#### NIVELES DE GOBIERNO AFECTADOS POR LA REFORMA ADMINISTRATIVA

Ordinariamente, todo esfuerzo de reforma administrativa planteado por un gobierno es entendido como el propósito de mo-

<sup>5</sup> Circular E 2 56, del 28 de diciembre de 1959, del Ministro de Finanzas y Asuntos Económicos, relativa al Servicio Central de Organización y Métodos.

dificar estructuras y procedimientos a nivel central del gobierno, siendo que este tipo de modificaciones son frecuentemente más urgentes y necesarias al nivel de la región. Por ello, en este planteamiento de la actitud francesa, relativo a su reestructuración administrativa, es interesante fijar la atención en lo realizado en torno a este último nivel de gobierno, con objeto de precisar su interés e importancia.

#### A) *La Reforma al nivel central del gobierno*

Una vez terminada la guerra, Francia se vio en la necesidad de efectuar reformas administrativas, particularmente a nivel central de gobierno, e inició esta tarea revisando sus políticas de personal. En los años de 1963 y 1964 se inició un análisis profundo de las condiciones de empleo y remuneración de la función pública y se crearon los cuerpos de administradores civiles, a través de la Escuela Nacional de Administración, con objeto de suministrar altos funcionarios a los cuadros superiores de los ministerios y empresas paraestatales.

Hasta ese momento, se daba al alumno de la Escuela Nacional de Administración la posibilidad de especializarse en un campo determinado de la función pública, destinándolo posteriormente al ministerio o empresa pública, adecuado a su preparación y preferencia. A partir de 1964 y respondiendo a una exigencia de orden práctico, los alumnos egresados de la Escuela Nacional de Administración integran un solo cuerpo interministerial, dependiente directamente del Primer Ministro. Con esta nueva tendencia, se consiguen dos propósitos esenciales: *a)* asegurar en todo momento una repartición racional de funcionarios en las diferentes dependencias del sector público, y *b)* proporcionar a los funcionarios una amplia gama de conocimientos administrativos, a su paso por diferentes ministerios, capacitándolos para cumplir con cualquier misión relativa a los altos niveles de la función pública.

El beneficio más evidente para la administración pública francesa, en este caso, reside en su capacidad para ubicar a sus funcionarios en cualquier entidad de gobierno, con una presumible certeza de que se desempeñarán eficientemente.

Como se advirtió con anterioridad, la reforma administrativa francesa, a partir de 1958, se proyectó de los procedimientos hacia las estructuras; así fue como se operó la fusión de diferentes ministerios que venían realizando funciones similares, cuyas características permitían optar por su agrupamiento en un solo ministerio; de esta manera se origina la siguiente reestructuración:

a) El Ministerio de Trabajo y la Seguridad Social y el Ministerio de la Salud Pública se fusionaron en uno solo, denominado de los Asuntos Sociales.

b) Del Ministerio de los Trabajos Públicos y el Ministerio de la Construcción se creó el Ministerio de Equipo (Ministère de l'Équipement).

Es posible que esta política continúe, eliminando de tal suerte la duplicación de esfuerzos por lo que hace a la satisfacción de una misma función, y propiciando la economía que ello puede significar al Estado francés.

#### B) *La reforma al nivel local del gobierno*

La reforma del gobierno local se opera en Francia tanto en el departamento como en la región. En el departamento, reforzando la autoridad del prefecto; en la región, instituyendo la presencia de un prefecto regional, cuya función capital consiste en armonizar los esfuerzos de desarrollo económico de los

diferentes departamentos que integran una misma región. Insistiremos particularmente en la reforma regional, en razón de la novedad que representa esta nueva tendencia en un país con un estilo político administrativo de naturaleza eminentemente centralista; asimismo, debido a la importancia que tiene esta nueva estructura en la misión planificadora de la República Francesa.

### 1) *La reforma departamental*

Dentro del sistema político francés, la prefectura departamental se constituye en la célula administrativa que representa a la administración central en el área departamental. Además de constituir el Poder Ejecutivo en cada departamento, el prefecto representa a los distintos ministerios que integran el nivel central del gobierno; sin embargo, cada ministerio, excepto el del Interior —representado en todos los casos exclusivamente por el Prefecto Departamental—, se halla, a su vez, representado en el departamento por un jefe de servicio. Así pues, los ministerios se hallan presentes en el departamento, en forma horizontal, a través del Prefecto, y vertical por conducto de sus jefes de servicio.

La presencia de diversas entidades representativas del gobierno central, a la escala departamental, planteaba serios problemas de coordinación y comunicación administrativa; de hecho existían dos formas de gobierno en el departamento: una, ubicada en la prefectura —célula de base en la administración central—; otra, en los jefes de servicio, quienes representan en forma vertical a los diversos ministerios.

Siendo un propósito capital de la reforma administrativa al nivel local del gobierno, otorgar mayor eficacia a la acción departamental, se precisaba eliminar aquellas actitudes que más dañaban a ese objetivo; a tal fin se propició el fortalecimiento de la autoridad del prefecto, en beneficio de una mejor coordinación de sus labores con las que realizan al nivel departamental, los ministerios, a través de sus jefes de servicio. Por esta razón, en lo sucesivo, todas las comunicaciones de los ministros a sus jefes de servicio deberán encauzarse a través de la prefectura, con la única excepción de la correspondencia de carácter eminentemente técnico, la cual continuará pasando directamente a los jefes de servicio.

Desde luego, esta nueva atribución exponía al prefecto a ser sobrecargado por una abundante correspondencia, lo cual podía crear un típico "cuello de botella" en el desempeño de su función; por ello, se acordó integrar en cada prefectura un "servicio de coordinación", encargado de seleccionar, clasificar y glosar las comunicaciones administrativas provenientes de los diferentes ministerios. De tal suerte, la política departamental ha cobrado más cohesión, la autoridad del prefecto se ha visto fortalecida, y se puede tender a una mayor armonía entre los esfuerzos de los distintos ministerios, a través de sus jefes de servicio, y los desarrollados por el prefecto.

### 2) *La reforma regional*

Apoyada en el decreto de 14 de marzo de 1964, la reforma regional viene a constituir el complemento necesario a la reforma departamental. Con esta disposición, la reforma administrativa abarca los dos sectores del gobierno local: la región y el departamento.

A partir de la Revolución francesa y con el propósito de alterar las viejas y tradicionales estructuras, se operó una descentralización política y administrativa hacia el departamento y, más tarde, hacia la comuna.

El estado actual de la organización regional es el fruto de una larga evolución sujeta a situaciones de orden político, administrativo y, en nuestros días, fundamentalmente a razones de carácter económico. De acuerdo con esta última consideración, hacia los años de 1954-56 se integraron Comités Regionales de Expansión, buscando satisfacer necesidades de desarrollo económico, planteadas por los planes regionales.

Con objeto de armonizar las tareas administrativas en las diferentes regiones, a partir de 1959 se procuró coordinar los esfuerzos de los diferentes servicios ministeriales, que operaban a nivel regional. Con este propósito se integraron Conferencias Interdepartamentales en el seno de cada circunscripción regional; estas Conferencias agrupaban a los diferentes prefectos de una misma región, procurando la coordinación en sus actitudes, en función de los planes regionales de desarrollo económico y social.

Ello planteó, inicialmente, un problema de coordinación, resuelto en medida considerable por disposiciones recientes que han fortalecido las atribuciones y, por ende, la autoridad del prefecto; ello se traduce, en última instancia, en una política de desconcentración.

Cuando en 1964 se opera oficialmente la reforma regional, ya había antecedentes valiosos para tender con muchas posibilidades al éxito de la misma.

Antes de proyectar a todo el territorio esta medida, se experimentó durante dos años en dos regiones diferentes; como fruto de dicha experiencia fue posible realizar los ajustes necesarios a los planteamientos teóricos concebidos originalmente y se preparó el ánimo, tanto de funcionarios como del público, para esta nueva concepción administrativa.

*Objetivos.* La reforma administrativa, al nivel local de gobierno, responde fundamentalmente a las siguientes preocupaciones:

- a) mantener y reforzar la autoridad del prefecto departamental;
- b) integrar un área más amplia que el departamento para poder tender a una mayor eficacia en la planificación económica y social, y
- c) aproximar la administración al público, mediante una tarea de desconcentración, haciendo participar directamente a los interesados en la preparación y ejecución de los planes económicos y sociales.

*La implantación institucional.* Los elementos institucionales de que dispone la región, son tanto de carácter ejecutivo como consultivo. Los primeros se personifican en el prefecto de región, y los segundos en la Conferencia Administrativa Regional, y en la Comisión de Desarrollo Económico Regional.

*El prefecto de región.* El prefecto de región vino a sustituir al prefecto coordinador, que presidía anteriormente la Conferencia Interdepartamental; sin embargo, su presencia no implica una simple sustitución, ya que sus atribuciones son diferentes y más amplias que las de aquél. El prefecto de región es seleccionado entre los prefectos de los departamentos que integran una misma región; sin embargo, a pesar de esta nueva responsabilidad, el prefecto regional continúa desempeñando su cargo de prefecto departamental.

*La Conferencia Administrativa Regional.* La existencia de este organismo responde a un doble propósito: por una parte, la posibilidad de dotar a la autoridad ejecutiva de un cuerpo consultivo integrado por representantes de diferentes sectores administrativos; por otra, se satisface la preocupación del gobierno, consistente en no sustraer definitivamente, de sus tareas habituales, a funcionarios de otras dependencias, evitando así el riesgo que representa la constitución de un nuevo nivel en la jerarquía administrativa. De este modo se cumple un

propósito capital de la reforma regional, permitiéndose que el prefecto de región pueda trabajar directamente con los prefectos de los departamentos y funcionarios representativos de autoridades centrales, con sede en la región.

*La Comisión de Desarrollo Económico Regional.* Atendiendo a una tradición democrática, así como a experiencias previas que han demostrado el beneficio de dar participación, en la mayor medida posible, a los representantes de la ciudadanía, en aquellas decisiones relativas a una política de expansión regional, el gobierno francés juzgó conveniente dar intervención a estas fuerzas sociales en uno de los organismos consultivos del prefecto de región. El número de miembros que integran esa comisión es variable, según la importancia de la región, pero en todo caso fluctúa entre 20 y 50 personas. Su composición es tripartita: presidentes municipales (Maires); sindicatos y cámaras, y miembros designados por el gobierno central, ordinariamente personalidades de la región, a quienes se invita a participar en este organismo en razón de su competencia profesional en los dominios económico, social, científico o cultural.

*Las áreas administrativas de aplicación de la reforma regional.* Las atribuciones sustanciales del prefecto de región se pueden agrupar en dos categorías: a) intervenir decisivamente en materia de desarrollo económico regional, y b) asegurar la coordinación administrativa de los servicios representativos de la administración central y establecimientos públicos en la región.

Una de las innovaciones más importantes del Quinto Plan Económico y Social, de carácter nacional, consistió en la participación que tuvieron las diferentes regiones del país, en su preparación. Actualmente, tan pronto como el Gobierno ha definido la orientación del plan, y el Parlamento lo ha aprobado, los prefectos de región deben presentar un informe acerca de las perspectivas y condiciones de desarrollo regional, particularmente en materia de infraestructura.

Por lo que hace a las inversiones de carácter regional, pero que deben ser agrupadas dentro del marco del plan nacional, el prefecto de región hace proposiciones concretas indicando prioridades. Sin embargo, la decisión definitiva, en cuanto a las operaciones, pertenece a la administración central.

En las inversiones de tipo departamental, el prefecto de región establece la distribución de los créditos entre los diferentes departamentos que integran la región. Esto es, él dispone prácticamente del poder de decisión sobre este tipo de inversiones.

En lo concerniente a infraestructura económico-social, todos los poderes de decisión ejercidos anteriormente por los jefes de servicios centrales, al nivel departamental o regional, son atribuidos actualmente al prefecto de región. Asimismo, este funcionario tiene facultades para tomar decisiones relativas al otorgamiento de ayuda financiera acordada a las empresas industriales que se instalen en determinadas regiones, cuyo desarrollo interese impulsar.

*Perspectivas de la reforma del gobierno local.* Es aún prematuro juzgar una experiencia que tiene poco tiempo de haberse iniciado. No obstante se puede constatar que la reforma del gobierno local se ha iniciado exitosamente y que se están cumpliendo los objetivos originalmente previstos. Sin embargo, se plantean algunos problemas cuya solución o subsistencia sólo se podrá conocer con el tiempo.

Es posible que la supervivencia del departamento, como entidad administrativa de carácter local, no se prolongue demasiado tiempo. Aparentemente la idea del Gobierno ha sido a de intentar una reforma sin violencia, que admita la integración de entidades administrativas regionales, obedeciendo

a razones de carácter fundamentalmente económico. En todo caso, es evidente la tendencia a proyectar una política administrativa de tipo horizontal, que permita adoptar decisiones, evitando el sistema vertical que hasta ahora se había venido practicando, en perjuicio del dinamismo que requiere la compleja técnica administrativa de nuestros días.

#### EL BINOMIO ADMINISTRACIÓN-PLANIFICACIÓN

Es frecuente que aun los especialistas en ambas disciplinas, pretendan desvincular los procesos de planificación económica y reforma administrativa, cuando de hecho son dos concepciones que se complementan. En efecto, ¿cómo concebir una economía planificada sin la participación de una administración eficiente? Por otra parte, ¿cómo pensar en una administración eficaz, careciendo de una evaluación sistemática y permanente de sus estructuras y procedimientos?

No es casual, desde luego, que ambos procesos se hayan iniciado simultáneamente en Francia: la planificación, como un esfuerzo por encauzar los recursos económicos en beneficio de un desarrollo rápido y jerarquizado; la reforma administrativa, como la necesidad de valorar estructuras y procedimientos gubernamentales, con un doble propósito: ajustarse a las nuevas tareas administrativas que implica la planificación y anticiparse a la presencia de aquellas necesidades previsibles, evitando así supeditar la evolución administrativa a la presión ejercida por los problemas.

Es así como la planificación económica y la reforma administrativa se constituyen en uno de los más serios propósitos de simbiosis que han marcado la vida institucional de Francia, en la segunda mitad del presente siglo.

#### *La administración, elemento motor de la planificación*

Al traducirse un plan económico en un acto del poder público, que somete sus decisiones a un plazo determinado y a objetivos coherentes y precisos, la planificación se sitúa como uno de los puntos culminantes en la evolución de las tareas administrativas.

En el caso de la planificación francesa, la participación de la administración pública se inicia desde la fase preliminar de la misma, consistente en el estudio de las tasas de crecimiento que permitan un ritmo de desarrollo convenientemente acelerado, impidiendo, sin embargo, tanto la presencia de desequilibrios económicos como del desempleo. Esta tarea es desempeñada por el Comisariado General del Plan, organismo administrativo dependiente del Primer Ministro. Las orientaciones sustanciales del plan así como la elección de las opciones fundamentales, corresponde también al Poder Ejecutivo.

Una vez cumplida la fase anterior, el plan es puesto a disposición de las comisiones verticales y horizontales, las cuales se encargan de desglosar y completar el trabajo previamente realizado por el Comisario General del Plan.

Estas comisiones, llamadas "de modernización", están integradas por representantes de los diferentes sectores económicos y sociales; en ellas se hallan presentes los sindicatos obreros y campesinos, las organizaciones patronales, así como el sector público, a través de numerosos funcionarios procedentes de las diferentes actividades administrativas, quienes aportan su concurso y elementos de información, de acuerdo con su función y competencia.

Posteriormente en las fases de ejecución y control del plan, la participación del sector público es determinante, interviniendo en ella tanto el sector ministerial como el paraestatal y las entidades administrativas del gobierno local.

La administración pública se halla en condiciones de vigilar la ejecución del plan a través de diversos "indicadores", lo cual permite controlar que los objetivos sean obtenidos de manera coherente y sin provocar distorsiones en la actividad económica.

### *Efectos de la planificación en la administración pública*

De la misma manera que la administración interviene en la concepción de los planes y asegura su aplicación, la planificación hace sentir su influencia en aquélla, por lo que hace a la necesidad que tiene el Gobierno de adecuar sus estructuras y procedimientos para cumplimentar su nueva misión.

Las actitudes que la administración francesa ha adoptado para poder cumplir su cometido en el proceso planificador, le han permitido tomar plena conciencia del peso que ejerce el gasto público en la política económica y social del país; así como de su participación en el ingreso nacional. En estas condiciones, la nación puede, en rigor, interrogarse si los servicios que presta la burocracia justifican la parte que se reserva del ingreso nacional y de la población económicamente activa.

En una economía del tipo de la francesa, donde se pretende mantener las tasas de expansión más elevadas, en la cual se supone que los frutos de dicha expansión deben ser compartidos por los diversos sectores de la población, cabe preguntarse acerca de la aportación que cada uno de ellos ofrece en la tarea de desarrollo económico, esto es: el costo y el rendimiento de los medios utilizados para cumplir con sus respectivas funciones.

A la luz de estas consideraciones, se puede apreciar a la función pública en su cabal dimensión; entonces se siente uno inclinado a pasar de la simple constatación estadística al estudio prospectivo.

### *La planeación administrativa*

Señalamos anteriormente que la reforma administrativa ha existido siempre y en todos los países, pero ordinariamente con un carácter asistemático, y desvinculada de la planificación económica; frecuentemente en función de economías mal entendidas, o bien bajo la presión de una opinión pública para la cual la administración se traduce en una estructura cuya subsistencia resulta demasiado costosa a la sociedad. Es preciso que, en lo sucesivo, se modifique la tendencia antes señalada, realizando un esfuerzo por engarzar los procesos de planificación económica y reforma administrativa, lo cual se puede lograr a través de un plan administrativo que se constituya en complemento necesario de un plan económico.

De una manera muy elemental se puede advertir que un plan de esa índole debe comprender los siguientes aspectos: el primero, relativo a las estructuras, procedimientos y sistemas de coordinación y comunicación; el segundo, a los efectivos de personal; y el tercero, a las disponibilidades en materia de instalaciones y equipo. Por lo que respecta a las estructuras administrativas, en razón de su desigual grado de evolución, así como de la previsión a la que debe sujetarse su creación o modificación. En relación con los efectivos humanos, porque la eficacia de una administración descansa fundamentalmente en

la eficiencia de su personal, para lo cual se requiere de programas de reclutamiento, selección, adiestramiento y capacitación de personal, para un período determinado, así como de un vasto plan de relaciones humanas. Tales programas precisan una evaluación de los recursos humanos existentes y una estimación de las necesidades a mediano y a largo plazo, sin que ello implique fincar la solución del problema sólo en consideraciones de orden cuantitativo, fundamentalmente, de carácter cualitativo.

El tercer elemento para una planeación administrativa, descansa en la posibilidad de que la administración pública disponga, dentro de las limitaciones económicas y técnicas propias a cada país, de equipo electrónico y electromecánico, concebido de acuerdo con las nuevas técnicas de previsión y decisión, así como de aquellas instalaciones que faciliten el desempeño de sus funciones.

### ¿REPRESENTA LA REFORMA ADMINISTRATIVA FRANCESA UN MODELO ACCESIBLE PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO?

Uno de los rasgos más característicos del mundo de nuestro siglo, ha residido en la creciente intervención del Estado en las actividades económica y social de los países; México ha participado de esa tendencia y en torno a ella se ha generado una corriente de opinión acerca de la urgente necesidad de que se produzca un proceso tendiente a actualizar las estructuras y los procedimientos de la administración pública, con el objeto de que satisfagan con mayor eficacia las metas del Estado mexicano.

La violenta expansión experimentada en el aparato gubernamental durante las últimas décadas y la complejidad y amplitud de las funciones de gobierno, determinan en nuestros días la obsolescencia de algunas prácticas y estructuras administrativas, así como la exigencia de que el sector público coordine cada vez mejor sus actitudes y programe cada vez más racionalmente sus inversiones.

Esta tendencia ha sido captada por el Poder Ejecutivo mexicano, como lo indican los conceptos expresados sobre la reforma administrativa por el Presidente de México, así como la presencia de una "Comisión de Administración Pública", la cual, ubicada en el seno de la Secretaría de la Presidencia, se ha venido avocando al estudio de las reformas que debe experimentar la administración pública mexicana; es obvio suponer que cuando esa comisión concluya sus análisis se procederá a la aplicación de las medidas sugeridas, aprovechando la coyuntura existente.

Es muy probable que en los estudios realizados por la "Comisión de Administración Pública" hayan sido evaluadas las experiencias de aquellos países que se han iniciado ya en la vía de la reforma administrativa; nosotros, al referirnos en este análisis al caso francés específicamente, recogeremos —a guisa de recapitulación— algunas de sus características más trascendentales, tanto aquellas propias al modelo francés, como las que tienen una proyección más general.

### *Aspectos particulares*

En la política de reforma administrativa en Francia se pueden distinguir fácilmente dos instrumentos sustanciales en la ejecución de la misma: la implementación institucional de que ha dispuesto para esa tarea y el procedimiento que ha utilizado para su realización. En el primero de ellos hay dos elementos sobresalientes: la cautela con que se han desarrollado los

rganismos encargados de garantizar la aplicación de la reforma administrativa y su dependencia directa del más alto nivel decisorio en la política administrativa de ese país.

En efecto, lejos de crear un aparato burocrático pesado y complejo, el estudio y la aplicación de las medidas de reforma administrativa han estado confiados, desde su origen, a organismos ágiles, eficaces, dotados de personal calificado para esa tarea. Primero se creó una "Dirección de la Función Pública", que posteriormente se transformó en "Dirección General de la Administración y la Función Pública"; más tarde, cuando la importancia y amplitud de la tarea lo justificaron, se constituyó un "Ministerio de la Reforma Administrativa", el cual absorbió los servicios administrativos que se habían venido vocando a la tarea de reforma administrativa.

Por lo que respecta a su ubicación en la jerarquía administrativa, esos organismos se han hallado siempre situados cerca de la presidencia del gobierno francés; en la actualidad "el Ministro de Estado Encargado de la Reforma Administrativa" jerarca, por delegación, atribuciones que corresponden al Primer Ministro, en materia de función pública".<sup>6</sup>

En cuanto al procedimiento de reforma administrativa se refiere, se pueden advertir claramente dos tendencias: la primera referente a la orientación de la reforma, la cual ha seguido en Francia una dirección centrífuga; la segunda relativa a la complementariedad de la reforma administrativa francesa con respecto al proceso de planificación económica y social. La primera tendencia obediente a la naturaleza centralista del régimen político francés; la segunda correspondiente al propósito de eslabonar los dos procesos administrativos —planificación económica y reforma administrativa—, así como a la necesidad de otorgar a la planificación económica y social la implantación institucional que requieren sus fases de elaboración, ejecución y control.

Si bien es cierto que los aspectos antes señalados se refieren al caso particular de Francia, de ellos se desprenden algunas referencias que pueden ser atendidas por los países en desarrollo, cuando intentan su proceso de reforma administrativa. Pensando concretamente en México, hay dos lecciones valiosas que se pueden recoger de los aspectos propios al modelo francés:

*Primera.* Por lo que respecta al organismo responsable de concebir y aplicar las medidas de reforma administrativa:

a] No importa tanto su nivel jerárquico, ni el volumen de sus efectivos humanos, como su composición, sus atribuciones y la alta calificación de su personal.

b] Es aconsejable que se halle situado cerca del más alto nivel jerárquico del Poder Ejecutivo, con el objeto de asegurar la fluidez necesaria en su comunicación con ese propio nivel, y que se encuentre garantizado el apoyo del mismo en la aplicación de los programas propuestos; su ubicación puede concebirse en el seno de una secretaría de Estado —aquella cuyas funciones correspondan a ese tipo de programa—, o bien como un órgano de "estado mayor", ligado directamente a la Presidencia de la República.

c] La aplicación de las medidas previstas por ese organismo precisa del auxilio de células administrativas situadas en cada una de las dependencias gubernamentales; éstas bien pueden tener el carácter de oficinas o departamentos de organización y métodos.

*Segunda.* En relación con la técnica o procedimiento de la reforma administrativa, éste puede comprender simultáneamente a los gobiernos federal, estatal y municipal; no obstante

a cada uno de ellos habría de corresponder la concepción y aplicación de las reformas en sus ámbitos respectivos.

### *Aspectos generales*

Las tendencias anteriores, siendo peculiares a la realidad francesa, no necesariamente encuentran proyección hacia el esfuerzo que realizan otros países en materia de reforma administrativa. En el modelo francés existen, sin embargo, otros elementos cuya validez se extiende a todos aquellos gobiernos que intentan en forma sistemática su programa de reforma administrativa; de ellos se desprenden las siguientes observaciones, que podrán ser consideradas al iniciarse el mismo proceso en nuestro país.

a] Toda transformación en el sector público corresponde a una reforma administrativa; sin embargo, cuando este esfuerzo es parcial, asistemático y al margen de un programa, sus resultados son limitados y pueden desembocar en la anarquía administrativa.

b] La reforma administrativa sistemática implica una evaluación de estructuras, sistemas y procedimientos administrativos del Gobierno, en todas sus áreas y niveles, con el fin de conferir a la administración pública la eficiencia y el dinamismo que requiere para la satisfacción óptima de sus tareas.

c] Para que una reforma administrativa tenga carácter integral es preciso que comprenda tanto el gobierno central como el local.

d] Siendo difícilmente idénticas las condiciones políticas y administrativas de cada país, el esfuerzo de reforma administrativa debe apoyarse, fundamentalmente, en realidades y modelos propios.

e] La decisión y la iniciativa en la reforma administrativa corresponden al más alto nivel del poder ejecutivo; sus frutos, se hallan condicionados al apoyo que ese propio nivel jerárquico otorgue al propósito reformador.

f] Este proceso es fruto de una labor permanente, que debe iniciarse a través de un análisis profundo de las estructuras, procedimientos y sistemas administrativos.

g] En aquellos países donde este esfuerzo ha tenido resultados positivos, se ha dispuesto de organismos específicamente avocados a esta tarea; los cuales generalmente se hallan directamente ligados a la más alta representación del Poder Ejecutivo.

h] Es aconsejable que antes de generalizar la aplicación de la reforma administrativa, se lleve a cabo una experimentación parcial, que permita realizar los ajustes necesarios y que sirva, de paso, para preparar el ánimo de la burocracia y del público.

i] El fruto más significativo de la reforma administrativa reside en el aumento en la productividad del sector público.

j] En aquellos países donde existe planificación económica y social, la reforma administrativa no puede ser concebida como un proceso aislado del propósito planificador; entre otras condiciones, para obtener resultados óptimos, es preciso que ambos esfuerzos se complementen y se hallen íntimamente relacionados.

k] A toda planificación económica debe acompañar una planeación administrativa.

l] La reforma administrativa ha sido planteada, hasta ahora, de muy diversas maneras: afectando estructuras, simplificando procedimientos y modificando actitudes psicológicas. Sin embargo, lo verdaderamente sustancial de este proceso reside en su capacidad para adaptar la administración pública a las tareas del Estado, con el propósito de servir eficientemente al desarrollo económico y social.

<sup>6</sup> Decreto núm. 62-15-17 del 29 de diciembre de 1962, relativo a las atribuciones del Ministro de Estado encargado de la reforma administrativa.