

Anicet LE PORS
Ministro de la Función pública y
de las Reformas administrativas

Conferencia celebrada en el Instituto Nacional
de Administración Pública (INAP),
MEXICO, 27 DE NOVIEMBRE DE 1981

Señoras y señores:

En primer lugar, quiero agradecerles su acogida y expresarles el placer que siento al poder estar aquí con ustedes en este viaje oficial que estoy realizando enseguida de la invitación que me hizo el gobierno mexicano.

Para mí, es una nueva oportunidad de encontrarme en este país que tanto me gusta. Estuve en México por primera vez en el CIDE —entonces a cargo de mi amigo FLORES DE LA PEÑA, actual embajador de México en París— atendiendo un ciclo de conferencias sobre las transferencias financieras entre el estado y la industria y sobre la política de nacionalización de los partidos de la izquierda francesa. Por segunda vez volví a México el año

pasado, invitado por la Facultad de Economía de la Universidad de México, para presentar un análisis de la crisis del capitalismo monopolista de Estado, a partir de un libro que entonces acababa de publicar.

Este viaje es también muy importante para mí, porque es la primera visita oficial que realiza un ministro comunista del nuevo gobierno, que el pueblo francés acaba de elegir, al continente americano. Por lo tanto, se trata de un acontecimiento de importancia del que me agrada ser el actor y que México sea el escenario.

Por fin, siendo yo ministro de la función pública y de las reformas administrativas, estoy convencido de que este viaje y los intercambios fructíferos que de él resulten contribuirán de manera importante al refuerzo de nuestras relaciones, que ya son firmes y numerosas, sobre todo en el campo de las ciencias de la administración.

Quiero subrayar, para empezar, que estoy convencido de que no existe una ciencia de la administración desligada del análisis concreto de la evolución real de las naciones. La administración, y de una manera más general el sector público, se encuentran en el corazón mismo de la organización social de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción. Estos son centros de socialización avanzada en los que se expresan y se agudizan todas las contradicciones del movimiento social de cada pueblo.

Por ello, sí podemos encontrar rasgos comunes entre un sector público y otro; sin embargo, cada sector público nacional posee su historia propia que le dio sus rasgos específicos, los cuales forman parte de la definición de la personalidad nacional.

Así, la existencia en Francia de 36,000 municipios —o sea tanto como en el resto de Europa— nos recuerda las luchas de la

Edad Media para obtener franquicias municipales. Estos municipios, hoy en día, son centros potenciales de vida democrática.

De la misma manera, la creación de empresas públicas responde a imperativos comunes unidos a la crisis del sistema capitalista. Pero, entre un país y otro, las circunstancias, las modalidades y la utilización de las nacionalizaciones varían mucho. Pueden ser, según el caso, un medio para que sobreviva el sistema capitalista, o bien un instrumento para llegar a transformaciones democráticas de la economía nacional y de la empresa.

Para la administración también, existen grandes diferencias de conceptos y de estructuras como, por ejemplo, entre la administración americana caracterizada por el llamado sistema de los "despojos" y la administración tal y como la entendemos en Francia.

Esto significa que cualquier intento para comparar las administraciones de diferentes países debe, en mi opinión, basarse sobre la identificación previa de las realidades y de los comportamientos nacionales.

Este asunto, que puede parecer ser simplemente un debate para expertos, en realidad es actualmente en Francia el centro de una polémica acerca de los temas de la "politización" o del "nucleaje" de la función pública, después del cambio de mayoría. No quiero mencionar aquí el detalle de los argumentos de las discusiones, sino únicamente recordar los rasgos principales del concepto nacional de la función pública francesa, que se basa principalmente sobre la afirmación de tres principios.

El primer principio es el de la *igualdad* de los ciudadanos frente al acceso a los empleos públicos. Está escrito en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa de 1789, cuyo artículo 6 indica que,

siendo iguales todos los ciudadanos, "también son igualmente admisibles a cualquier dignidad, cargo y empleo público según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y de sus talentos". Esto significa, por lo tanto, que a ningún agente público se le puede negar el acceso a los empleos públicos por motivos de religión, raza, filosofía o pertenencia a algún sindicato o partido político. El modo de reclutamiento por concurso nos parece ser, en este caso, el que ofrece más garantías.

El segundo principio es el de la *independencia* de los funcionarios frente al poder político. Esta se logra en Francia a través del sistema de la carrera, según el cual podemos distinguir: por una parte el grado, al cual es asociado un índice, y por otra parte la función que puede pasar por cambios importantes a lo largo de una vida profesional. Esta es la base de la independencia del funcionario que lo protege de las vicisitudes políticas, de la sucesión en el tiempo de las reformas administrativas a veces contradictorias, o todavía de los riesgos de las funciones asumidas, asegurándole una perspectiva de mejora continua de sus condiciones materiales y morales así como una apertura creciente a las responsabilidades del puesto, de la competencia y dedicación a la causa pública.

El tercer principio es el de *ciudadanía* del funcionario. Un antiguo Primer Ministro de los gobiernos anteriores de derecha en Francia dijo un día: "El funcionario es hombre de silencio: él sirve, él trabaja, él calla." Este concepto del funcionario-sujeto no puede ser de un gobierno de izquierda, es decir, de un gobierno socialista con participación comunista. Nuestro concepto es el del funcionario-ciudadano, con derechos sociales, sindicales y políticos avanzados, que inclusive puede llegar a formar referencias democráticas para la sociedad en su conjunto. En mi opinión, conviene basar el principio de neutralidad del servicio público sobre la existencia de un pluralismo de

convicciones y de compromisos de los empleados al servicio del Estado.

Por ello, siempre he tratado, desde que tomé este puesto, de emprender medidas inmediatas con el fin de ampliar todos los derechos y todas las libertades de los funcionarios y de resolver los principales problemas sobre la base de estos tres principios que acabo de nombrar. Sólo mencionaré algunos ejemplos.

Primer ejemplo: *el problema de la politización de la función pública*. El sistema francés de la función pública es totalmente diferente del sistema americano. Únicamente las designaciones de algunos centenares de muy altos funcionarios del total de dos millones y medio de agentes al servicio del estado dependen del gobierno: se trata de los directores generales, de los prefectos, de los embajadores, de los rectores de academia de la educación nacional, etcétera. Para estos muy altos funcionarios del Estado el análisis es simple y se basa sobre dos ideas:

— primera idea: ellos son quienes, en primera instancia, deciden si pueden servir orientaciones políticas diferentes de las que los instalaron en el puesto ocupado. Si opinan que no lo pueden, entonces tienen el deber de hacer referencia a la "cláusula de conciencia".

— segunda idea: también al gobierno le corresponde llenar los puestos de la muy alta función pública, unión de la política y de la administración, con las personas más competentes, más dedicadas y más leales. Los principios de igualdad, de independencia y de ciudadanía se encuentran así debidamente respetados.

Segundo ejemplo: *la política de descentralización administrativa*. La función pública francesa es conocida como centralizada y el gobierno decidió emprender una amplia transferen-

cia de poderes y competencias a favor de las colectividades territoriales (regiones, departamentos, municipios). Ahora bien, este movimiento implica una contradicción:

— por una parte: la necesidad de una definición nacional de las grandes características de la función pública, que se trate de las modalidades de reclutamiento, de los distintos cuerpos, de las remuneraciones, de los derechos y deberes fundamentales. Esta es la preocupación por la unicidad de la función pública.

— por otra parte: la voluntad de descentralización que favorece la iniciativa y la autonomía de gestión de las diferentes colectividades territoriales, o inclusive su propia autogestión. Esta es la preocupación por la especificidad.

Unicidad y especificidad son pues, los dos aspectos de una reforma inevitablemente contradictoria. Sólo un concepto fundamentalmente nacional permite dominarla; por ello quiero firmemente mantener —actualizado— un Estatuto General de los funcionarios.

Las principales características del proyecto de descentralización que se está discutiendo actualmente en el Parlamento francés, son las siguientes:

A nivel de *los municipios*, éstos ya se administran solos, sin tutela.

A nivel de *los departamentos*, el Presidente del Consejo General —Asamblea del Departamento, elegida por sufragio universal— viene a ser el órgano ejecutivo.

A nivel de *las regiones*, la región se vuelve una colectividad territorial de pleno derecho, representada por una asamblea regional elegida también por sufragio universal. Tiene ciertas responsabilidades particulares en materia económica y social.

Un delegado del gobierno es nombrado en los departamentos y las regiones. Representa a todos los ministros y asegura la dirección de los servicios del Estado en las colectividades territoriales.

Los municipios, los departamentos y las regiones tienen autorización para tomar las medidas necesarias a la protección de los intereses económicos y sociales de las poblaciones que dependen de ellos, con la excepción de tomar participación en el capital de sociedades comerciales.

Tercer ejemplo: *las reformas administrativas en el sentido estrecho de la palabra*, es decir el conjunto de los medios instrumentados para mejorar las relaciones entre la administración y los usuarios. Mi acción a este respecto se ve guiada por tres orientaciones.

En primer lugar, tenemos que lograr un servicio público mejor, y para ello luchar concretamente contra la burocracia.

Esto supone una mejor información a los usuarios, la búsqueda de una mejor eficacia administrativa —por ejemplo me dedico a establecer la lista de las comisiones que han llegado a ser inútiles— y el estudio de la introducción de las nuevas técnicas en el trabajo administrativo: así fue como creé una misión sobre la burótica que me habrá de entregar su informe en primavera.

En segundo lugar, los administrados han de ser mejor protegidos gracias al refuerzo del respeto a la legalidad en el ejercicio administrativo.

Quiero así desarrollar la práctica del procedimiento previo a las decisiones que implica, por ejemplo, el acceso al expediente, el conocimiento de los derechos de la defensa, la obligación de motivar ciertas decisiones, etcétera, medidas que permitan la

unificación del derecho vigente. El sistema de control se ha de organizar en el mismo espíritu.

En tercer lugar, los funcionarios y los usuarios han de ser asociados al funcionamiento de la administración.

Hasta ahora, el secreto era la regla y la comunicación la excepción; a partir de ahora será al contrario, la administración debe ser transparente, en la medida de lo posible.

Cuarto ejemplo: la instauración de *una concertación social de tipo nuevo*, entre el gobierno y las organizaciones sindicales de funcionarios. Las relaciones entre el ministro de la función pública y los sindicatos de funcionarios implican que éstos reciban una amplia información o que participen en la elaboración misma de las decisiones. Por ello, he empezado con estas organizaciones una concertación sobre todos los grandes problemas de la función pública. Las diferentes etapas de las negociaciones quedarán marcadas por conclusiones firmadas por las distintas partes interesadas, y así los organismos paritarios previstos por el Estatuto General de los funcionarios verán su papel revalorizado.

Sobre esta base de libertad, responsabilidad y respeto de las funciones respectivas, quiero hacer converger los esfuerzos de unos y otros con el propósito de llegar a una renovación de la función pública francesa y de enriquecer así el concepto nacional y democrático que de ella tenemos.

Si continúo insistiendo sobre este carácter nacional y sobre la participación de la administración francesa a la personalidad colectiva de mi país, es porque yo sé que la preocupación nacional también es un hecho en México. Esto puede ser la razón del desarrollo notable de nuestras relaciones interadministrativas.

Conozco la importancia de la administración pública en su país, su concepto de servicio público, los esfuerzos de capacitación en el marco de las universidades, del INAP o de los Institutos de Administración de los Estados y el alto nivel de desarrollo de las ciencias de la administración, que clasifica a su país entre los primeros en el mundo.

Por lo tanto, me es grato comprobar esta situación, la diversificación y la calidad de nuestras relaciones que sin duda tenemos que seguir desarrollando todavía más. Seguramente éste no es el lugar ni el momento para hacer de ellas un inventario exhaustivo, pero sin embargo, permítanme insistir sobre cuatro puntos esenciales en mi opinión.

En primer lugar, me es particularmente grato comprobar que México es el país con el que hemos desarrollado más nuestras relaciones en el campo de las ciencias de la administración, y esto, tanto en lo que se refiere a nuestras relaciones bilaterales como, en el plan internacional, en el marco de las actividades del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

En segundo lugar, pienso que es necesario subrayar aquí la amplitud de las operaciones de perfeccionamiento. En 15 años, 260 funcionarios mexicanos han cursado el ciclo largo del Institut International d'Administration Publique (I.I.A.P.) y un centenar más ha cursado el ciclo corto. Podemos pensar que tienen buenos recuerdos del Instituto ya que me enteré de que los ex-alumnos han empezado un proceso de formación de una asociación que quiero saludar aquí.

En tercer lugar, los intercambios de experiencias a nivel de las altas funciones públicas de nuestros dos países conocieron un éxito cierto, sobre todo a través de los coloquios, impulsados directamente por el señor Presidente de la República, Licenciado José López Portillo y sus colaboradores más cercanos. Estoy

pensando —si ustedes están de acuerdo, por supuesto— en atender el próximo coloquio que se realizará en México, en julio de 1982, sobre el tema realmente internacional de "Burocracia y Sociedad".

En cuarto lugar, la diversificación de nuestras relaciones de cooperación me parece también muy deseable, entre los distintos lugares en los que se desarrollan, en Francia y en México, las actividades e investigaciones de ciencias de la administración. Las pláticas que sostuve en el transcurso de mi estancia me convencieron de ello.

Estas son, señoras y señores, algunas de las ideas que quise esbozar aquí, ante ustedes.

Mi convicción es que la vida administrativa y la actividad de los funcionarios contribuyen directamente a forjar la personalidad de las naciones. Siempre existe un concepto nacional característico de la función pública y de la administración en cada país.

La importancia del carácter nacional compartido por México y Francia muestra entre nuestras naciones muchos rasgos comunes: el sentido del interés nacional, el deseo de desarrollo de las ciencias de la administración, la voluntad de descentralización y el gusto por las relaciones internacionales. Pero también existen diferencias que no contradicen unas afinidades culturales reales.

El concepto francés de la función pública quiere hacer del funcionario, antes que todo, un ciudadano completo y no un sujeto, gracias a la instrumentación de los tres principios: igualdad ante el acceso a los empleos públicos, independencia frente al poder político, ciudadanía gracias a derechos y garantías amplias. Así pienso yo que la función pública puede

considerarse no como un modelo de organización social que se pueda generalizar a todo el conjunto de la sociedad, sino, por lo menos, como una gran referencia de sociedad.

A partir de esta idea, trato de impulsar el cambio en la función pública francesa, ya sea gracias a la instrumentación de la política de descentralización emprendida por el Gobierno, a la creación de reformas administrativas con miras a luchar contra la burocracia y la tecnocracia, o bien gracias al desarrollo, junto con las organizaciones sindicales de funcionarios, de una concertación social de tipo nuevo.

Existen grandes perspectivas de cooperación franco-mexicana en el campo de la administración. Nuestros dos países muchas veces han adoptado la misma posición en los foros internacionales especializados. Las actividades comunes de perfeccionamiento de los funcionarios muestran un balance impresionante. Los coloquios organizados en común, bajo el impulso directo del Licenciado José LOPEZ PORTILLO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tienen un éxito creciente. Después de las pláticas que sostuve en la Secretaría de Gobernación, y con el Licenciado Alejandro CARRILLO CASTRO, Coordinador de los Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, pude darme cuenta de que el potencial de desarrollo de nuestra cooperación es inmenso.

Siento pues, una gran confianza en nuestras relaciones y les puedo asegurar que, tanto por razones de amistad personal, como por razones de responsabilidad gubernamental, haré todo lo posible para darles a las relaciones entre Francia y México, en el campo de los intercambios administrativos, un carácter ejemplar.