

**El proceso de reforma del Estado en  
Francia: algunos elementos para  
contribuir a la reflexión sobre las  
incidencias de la globalización**

**Alain Delmas**

**Alain Delmas**

Máster en Sociología Política (1984) y máster en Derecho Público (2008) por la Universidad de París I, Pantheon-Sorbonne.

Funcionario parlamentario de carrera en la Asamblea Nacional desde 1988. Director del componente Administración Pública de los Programas de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, financiados por la Comisión Europea, en Paraguay (1999-2001) y en República Dominicana (2002-2006). Consultor en Administración Pública para proyectos de la Comisión Europea y del PNUD en México y República Dominicana. Consultor en temas parlamentarios para la Comisión Europea y la Cooperación Francesa en varios países de América Central y África. Docente en Science Po París y en el Instituto de Altos Estudios de América Latina (Universidad de París III) sobre la problemática de la reforma del Estado en América Latina. Autor de varios artículos.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

Tel.: (336)77923234

E-mail: [alaindelmas@hotmail.com](mailto:alaindelmas@hotmail.com)

Llama la atención la ausencia de Francia del escenario internacional cuando uno recuerda que la reforma del Estado ha sido una de las problemáticas más recurrentes del debate público francés, por lo menos desde los inicios del siglo pasado, incluso posiblemente desde hace dos siglos.

## **El proceso de reforma del Estado en Francia: algunos elementos para contribuir a la reflexión sobre las incidencias de la globalización**

### **Introducción: ¿existe la reforma del Estado francés?**

Al ojear la literatura internacional contemporánea, Francia no parece lucir mucho en cuanto a sus aportes en materia de reforma del Estado: los últimos análisis comparados coordinados por la ONU (UNDESA, 2006) o por la OECD (2001 y 2005), por ejemplo, ni siquiera en una sola ocurrencia destacan a Francia dentro de los países que cuentan con experiencias o prácticas interesantes que compartir. Hoy en día, como bien se sabe, la fama la tienen Nueva Zelanda, Reino Unido, Canadá y algunos otros, por la relevancia de sus realizaciones en materia de modernización de la gestión pública.

Llama fuertemente la atención esa ausencia de Francia del escenario internacional cuando uno recuerda que la reforma del Estado ha sido una de las problemáticas más recurrentes del debate público francés, por lo menos desde los inicios del siglo pasado, incluso posiblemente desde hace dos siglos. De hecho, sea a nivel de los planteamientos de la clase política y de la reflexión de los estadistas e intelectuales, por un lado, o, sobre todo, a nivel de las transformaciones concretas que este país ha tenido desde 1789 en materia institucional, administrativa y estructural, el proceso ha sido global, permanente y, aunque haya sido lento, sus resultados no son nada insignificantes.

Tan solo por esa razón, el estudio del proceso de reforma del Estado francés sería interesante para analizar esa paradoja y tratar de entender las razones de su invisibilidad actual en el importante debate internacional que, desde hace un par de décadas, está teniendo lugar, y ver cómo un país inmerso desde hace tanto tiempo en esa misma problemática no encuentra eco alguno.

Igualmente es interesante por otra razón: el proceso no solamente pasa desapercibido a nivel internacional; también tiene mala fama a nivel interno y vale la pena detenerse en ello unos instantes antes de seguir más allá.

---

Recibido: 13-03-2007. Aceptado: 14-05-2008.

"Si me eligieron como jefe del Estado, es para conducir el cambio que cada uno de ustedes desea. Lo presienten todos: en el mundo de hoy, Francia estaría condenada a la decadencia si se quedara inmóvil. Íntimamente, tenemos todos la convicción que Francia ya ha esperado demasiado, que hay urgencia, (...), que las reformas no pueden esperar más"<sup>1</sup>. Así se expresó el Presidente de la República poco después del inicio de su mandato, al lanzar el tema de una nueva reforma constitucional. Uno podría también citar a Michel Rocard, ex-Primer Ministro socialista, que nos dice otra cosa: "Renovar el Estado es una tarea imposible. Exigiría unos veinte años de continuidad en la voluntad de los poderes públicos. La probabilidad para que exista tal voluntad es nula. Es eso, el drama de la reforma del Estado..." (Rocard, 2005: 295). En otros términos, por un lado, los más atentos observadores se preocupan por la lentitud del proceso y la falta de éxitos concretos y visibles. Por otro lado, también lamentan que Francia sea una sociedad incapaz, a pesar de la urgencia, de tomar las riendas de la reforma.

Claramente, la comparación internacional en materia de reforma del Estado no favorece a Francia. En ese sentido también concluyen los diferentes estudios que los analistas, tanto institucionales como privados, hacen de la situación, según los cuales la reforma no avanza ahí tanto como en otros países.

Ese enfoque no es nada nuevo: constituye el tema recurrente, desde hace más de cuatro décadas, de un sociólogo como Michel Crozier, quien no ha dejado de denunciar los bloqueos del sistema inducidos por la burocracia. Hoy en día, también son numerosos los *think tanks*, fundaciones y demás asociaciones de la sociedad civil que abordan la temática de la misma manera, casi palabra por palabra. La Fundación Concorde, por ejemplo, parte de "la constatación de la urgencia y amplitud del problema de la reforma del Estado, la cual se podrá llevar a cabo solamente si la sociedad civil tiene una visión lo suficientemente clara del funcionamiento del aparato estatal y de sus deficiencias, ya que el problema, en su esencia, radica en la extraordinaria opacidad de los procesos públicos" (Fondation Concorde, 2006: 10). La Asociación Convictions enfatiza sobre el hecho de que "el Estado y las administraciones no pueden quedarse inmóviles en un mundo en pleno cambio. No es que la administración esté inerte. Se mueve, pero demasiado lento, y al margen. Con lo cual (el Estado) está en peligro" (Association Convictions, 2000). En fin, aunque el Instituto Montaigne haya destacado varias tentativas ambiciosas, también sentencia que "la reforma del Estado se

**Son numerosos los actores y comentaristas que opinan que realmente Francia sólo se reforma cuando surge una crisis grave, en lo que no difiere mucho de los países inmersos en el mismo proceso. La diferencia radica más bien en las temáticas priorizadas.**

hunde en el pantano de la hesitación y del ilusionismo" (Institut Montaigne, 2005: 11).

Por su parte, desde hace unos años, el Senado lleva a cabo análisis comparados de los procesos de reforma del Estado. En 2001, su estudio anual se interesó en el conjunto de los integrantes de la Unión Europea, en algunos otros vecinos europeos y en los líderes de la reforma del Estado contemporánea, o sea, Nueva Zelanda, EE.UU. y Australia, entre otros. Si bien el estudio no pretende simplificar un panorama en el cual, por un lado, Francia apareciera con una administración inmóvil y esclerosa y, por otro lado, se destacarían países extranjeros en los cuales todo fuera fácil, rápido y casi ya acabado, no obstante, subraya la paradoja francesa: la reforma del Estado tropieza con el peso de la Función Pública y un intervencionismo de la esfera estatal aún en progreso cuando al mismo tiempo los demás países evidencian una correlación clara entre la reducción del tamaño del Estado y de sus misiones y una reforma con éxitos notables. Con lo cual Francia, aunque marcada por un discurso político reformador, se queda sin emprender cambios significativos, a pesar de los esfuerzos de los sucesivos gobiernos, y se va retrasando en comparación con el resto del mundo industrializado (Braun, 2001a: 6 y ss.).

Otros senadores, aunque reconocen que la experiencia canadiense difícilmente se podría transferir a Francia, teniendo en cuenta las diferencias culturales e históricas, subrayan con algo de envidia que este país supo, por su gestión pragmática, asociar los mejores aspectos de los modernos enfoques latinos y anglosajones. Enfatizan particularmente la reducción de los déficits públicos logrados en poco años, "preparada gracias a una ambiciosa reforma del Estado emprendida a partir de 1994", encabezando Canadá, además, el movimiento hacia la modernización de los servicios públicos gracias al uso de las TIC (Saugey ...[et al], 2005: 19 y ss.). Igualmente, destacan que el cambio de cultura en el funcionamiento del Estado habría permitido superar la crisis fiscal.

Al final de cuenta, son numerosos los actores y comentaristas que opinan que realmente Francia sólo se reforma cuando surge una crisis grave, en lo que tampoco difiere mucho de los países inmersos en el mismo proceso. La diferencia radica más bien en las temáticas priorizadas, o sea en los enfoques fuertes de modernización de la gestión pública: en las cuestiones presupuestarias, en la gestión de los recursos humanos, en la definición de los servicios públicos,

**Se puede demostrar que hay en Francia una realidad reformadora histórica fuerte, escondida por la cortina de la concepción paradigmática actual de la reforma del Estado.**

en las reformas estructurales y en la esfera de intervención del Estado (Trosa, 1999: 15 y ss.), temas en los cuales Francia podría o habría de tomar puntos de referencia y de inspirarse (Braun, 2001a), para centrarse en lo esencial y dejar de repetir errores que la paralizan.

Por lo menos, la comparación internacional claramente muestra que un conjunto importante de países desarrollados pertenecientes a la OCDE, han estado llevando a cabo desde hace más de una década, un proceso de reforma del Estado que, a pesar de las peculiaridades nacionales de cada uno, está centrado en tratar de resolver problemas casi similares, promoviendo herramientas y soluciones muy parecidas, consideradas como más exitosas que las que Francia viene experimentando.

En otros términos, uno percibe que, como fundamentos del abanico de críticas hechas al proceso francés, se encuentran una concepción y una definición de la reforma del Estado con miras y adecuadas a las prácticas en vigor en los referidos países, ahora considerados como puntos de referencia contemporáneos. La resolución de la crisis fiscal del Estado, la reducción de los déficits presupuestarios y la nueva gestión pública son los criterios exclusivos de juicio y están en un primer plano, con la globalización como telón de fondo. Con lo cual la reforma del Estado difícilmente se ve abordada por otro eje que no sea el de la mejora de su eficiencia y eficacia.

Enfoque dominante e, incluso, exclusivo, que inevitablemente induce cierta distorsión en la percepción y parece dejar en el olvido las realizaciones, por relevantes que sean, que Francia, por haber elegido otro(s) camino(s) mucho tiempo atrás, no ha dejado de llevar a cabo desde siempre. Además, también se olvidan los numerosos y valiosos intentos muy próximos a los enfoques actuales más compartidos. No se trata de pretender que los déficits públicos o la mejora de la eficacia y eficiencia de la administración pública no son aspectos cruciales. Solamente se trata de considerar que la fuerte crítica y la impaciencia que predominan en el ámbito nacional, descansan en una visión monotemática de la reforma del Estado. En efecto, se puede demostrar que hay en Francia una realidad reformadora histórica fuerte, escondida por la cortina de la concepción paradigmática actual de la reforma del Estado.

En otros términos, es pertinente subrayar que existen procesos de reforma del Estado fundamentados en otras consideraciones, otras lógicas, distintas de las que giran hoy en día alrededor de la exclusiva,

o principal, temática de la nueva gestión pública; o, por lo menos, que son procesos que, por un lado, se originaron en busca de metas diferentes y por otras razones, y, por otro lado, que parecen haber mantenido una fuerte dinámica propia década tras década. Esa permanencia de la(s) temática(s) por un período largo de tiempo deja suponer que, en paralelo o en complemento a una voluntad política dada, impulsora de un proceso en un momento dado, coexiste una lógica del Estado que se podría analizar o considerar como factor determinante.

Respecto a ello, 1) el análisis histórico aporta elementos interesantes sobre la realidad de un proceso de larga trayectoria en múltiples ámbitos que, probablemente, no ha dejado ningún sector al margen. 2) También permite ilustrar que, en contra de la idea clásica de la resistencia al cambio por parte de la administración pública, es a veces desde el mismo Estado que las iniciativas surgen y se promueven; aunque hayan tropezado con la inercia política, esas iniciativas evidencian, además, un reformismo cuya modernidad, luego de décadas, no ha perdido vigencia. Sin embargo, como bien las críticas lo subrayan, en el mundo globalizado de hoy, la propia lentitud del proceso, en razón de sus características, dificulta, e incluso impide la sostenibilidad de tal modelo. Obliga al Estado a reaccionar para reorientarse hacia otras prioridades y enfoques. 3) Luego de haber tenido que ceder ante la falta de impulso político, la temática de la gestión pública y la problemática de la eficacia y de la eficiencia de la actuación administrativa logran imponer una evolución conceptual y operativa fundamental, y reorientan de manera drástica el proceso acercándolo, en sus diferentes aspectos, a las grandes corrientes mundiales.

### **1. Breve recorrido por dos siglos de reforma del Estado en Francia**

Sin lugar a dudas, se pueden datar los verdaderos inicios del proceso de reforma y modernización del Estado francés en los orígenes, es decir, en la misma Revolución de 1789: los trastornos excepcionales de aquel momento fundador fueron la oportunidad de una creatividad institucional única con una resonancia en los niveles político, institucional, administrativo y social de tal magnitud que, hoy en día, todavía Francia se halla profundamente marcada por ese legado.

En un período de apenas diez años se definieron los rasgos esenciales del parlamentarismo y se dibujó una carta administrativa del país que quedaría casi sin cambios durante décadas. Inmediatamente

En materia institucional, pueden vislumbrarse a lo largo de esa trayectoria accidentada los elementos que evidencian una lógica continua hacia la eficacia de la acción gubernamental, y ello, tanto en las reflexiones como en las tentativas.

después, Napoleón Bonaparte finalizó una obra interior inmensa en un tiempo muy breve, con la creación de instituciones administrativas tan cardinales y todavía vigentes como son el Consejo de Estado, el cuerpo prefectoral y algunos otros; con la elaboración de un amplio marco normativo, en el cual se destacan los códigos civil y penal; con el establecimiento de instituciones en la rama financiera, tal como la Corte de Cuentas y el Banco de Francia, y demás organismos de fiscalización (Thuillier y Tulard, 1994: 15 y ss.).

De hecho, será sobre tales "*moles de granito*", como las definiría Napoleón, que el debate público se desenvolvería desde muy al principio del siglo XIX, a medida que el Parlamento se va fortaleciendo poco a poco. Es principalmente desde el seno legislativo que la crítica institucional y el movimiento reformista surgirán para desembocar en un proceso permanente de evolución y transformación estructural y funcional del Estado, el cual afectará, por ejemplo, tanto las instituciones políticas y administrativas, como la organización territorial o la función pública (Albertini, 2000: 13 y ss.). En estos tres sectores, y en otros más, Francia, a lo largo de los dos últimos siglos, tendrá cambios de gran magnitud que importa recordar.

### **Hacia la racionalización política: un camino tortuoso**

Por cierto, la historia constitucional francesa fue caótica: la Constitución de 1946, la decimosexta desde 1789, fue la primera que no resultó directamente de un golpe de Estado o de una revolución; en otros términos, la transición de un régimen a otro siempre tuvo más su origen en la ruptura que en la continuidad institucional (Carcassonne, 1996: 19).

Por lo tanto, los elementos de racionalización que la Quinta República, aprobada en 1958, logró establecer y que, luego, estarían considerados como las condiciones esenciales de la modernización institucional, no se apartan profundamente de lo que se había venido discutiendo repetidamente desde la Tercera República, aunque con poca fortuna; ni tampoco de lo que las demás democracias modernas igualmente experimentaban (Chantebout, 1997: 303 y ss.). En otros términos, en materia institucional, pueden vislumbrarse a lo largo de esa trayectoria accidentada los elementos que evidencian una lógica continua hacia la eficacia de la acción gubernamental, y ello, tanto en las reflexiones como en las tentativas.

Así, años antes de pasar a la historia como el primer socialista en llegar al poder como Presidente del Consejo de Ministros del

Frente Popular, el entonces consejero de Estado Léon Blum aprovechó su experiencia de alto funcionario y de director de gabinetes ministeriales para redactar, en 1917, sus "*Cartas sobre la reforma gubernamental*", las cuales traducen un modernismo de pensamiento que todavía, noventa años después, no ha sido refutado. Léon Blum plantea de entrada la necesidad de una modernización del aparato gubernamental para lograr en la gestión pública los estándares de la industria, y define los medios para alcanzarlos, sin temer la comparación con el taylorismo en boga en aquel período: establecimiento del liderazgo y de la debida autoridad del jefe de gobierno, dotado para ello de un aparato administrativo idóneo, profesional y estable; introducción de métodos de trabajo que mejorarían la coordinación entre los entes, entre otros elementos (Lacouture, 1977: 141 y ss.; Albertini, 2000: 40 y ss.). Dicho de otra manera, Blum claramente define lo que, décadas después, se conocerá como las condiciones de la gobernabilidad y de la eficacia y eficiencia del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, desde hace mucho tiempo, la cuestión de la figura de un ministro encargado de la jefatura del gobierno y de la coordinación de la actuación del equipo ministerial, idéntico al Primer Ministro británico, había comenzado a discutirse, aunque con mucha prudencia (Massot, 1979: 17 y ss.). Al temer los riesgos de despotismo, los revolucionarios la habían expresamente descartado, y luego, las veleidades de la *Restauración* y de la *Monarquía de Julio* no lograron imponerla; el presidente del Consejo de Ministros desaparecerá durante el Segundo Imperio sin que tampoco los textos de 1875, que instituyeron la Tercera República, la rescataran. Fue de manera empírica, con base en las necesidades prácticas que, casi de inmediato, se introducirá aunque sin presupuesto ni administración propios; así será casi hasta el final de ese régimen (Py, 1985; Delmas, 2007: 99 y ss.).

No obstante, vale decir que a pesar de las circunstancias -la Primera Guerra Mundial- y la coyuntura económica -la crisis de 1929- que contribuyeron fuertemente a la toma de conciencia, la evolución fue muy lenta, ya que en esa Edad de Oro del parlamentarismo, promover el refuerzo de los poderes del gobierno era peligroso en términos políticos. Haber abogado para ello contribuiría decisivamente en la renuncia, en 1924, del Presidente de la República, Alexandre Millerand, rehusando la Cámara de Diputados a relacionarse con un gobierno que promovía la "*negación de los derechos del parlamento*". Diez años después, Gaston Doumergue, presidente

**En la primera mitad del siglo XX se barajaron algunas ideas importantes para la modernización del sistema político, pues se hacía evidente la debilidad e ineficiencia del parlamentarismo excesivo, en especial cuando las circunstancias exigían firmeza y rapidez del Ejecutivo en las decisiones.**

del Consejo de Ministros, también tendrá que dimitir ante la oposición de algunos de sus ministros a sus proyectos de reforma del Estado enfocados en una idéntica preocupación.

En otros términos, ya temprano en la primera mitad del siglo XX se barajaron algunas ideas importantes para la modernización del sistema político, pues se hacía evidente la debilidad e ineficiencia del parlamentarismo excesivo, en especial cuando las circunstancias -crisis internacional o económica- exigían firmeza y rapidez del Ejecutivo en la toma de decisiones.

No obstante, esas ideas sólo tendrán algún eco años después cuando la conducción del gobierno, bajo la autoridad del general de Gaulle, fuera objeto de una real preocupación, en el marco de la elaboración de la Constitución de 1946. Más concretamente, con ese planteamiento exclusivo, fundamentado en su experiencia del desastre de 1940 y de la impotencia del Ejecutivo frente a la invasión nazi, de Gaulle estructurará sus aportes al debate y definirá su conducta política ulterior, -i.e., su renuncia a la presidencia del gobierno en 1945, al comprobar que la clase política en forma unánime parecía no haber aprendido nada de las lecciones de las debilidades de la Tercera República. Es en torno a esta problemática que organizará su reflexión institucional y diseñará un esquema funcional de poderes para el titular del Ejecutivo que le permitiera gobernar con eficacia, sin que tema permanecer de manos atadas ante las inercias originadas desde el Parlamento.

De hecho, varias disposiciones de la Constitución de 1946 pretendieron darle autoridad y preeminencia al jefe de gobierno en el seno del gabinete, desde la composición del equipo de gobierno hasta las relaciones con la Cámara de Diputados. Sin embargo, y aunque la práctica de los sucesivos presidentes de la República contribuyera a fortalecer esa figura, irá poco a poco debilitándose hasta que el régimen, que había pretendido solucionar la inestabilidad ministerial del período anterior, cayera ante la imposibilidad de resolver los problemas que debía enfrentar (Massot, 1979: 32 y ss.; Chevallier, 1981: 673 y ss.).

El general de Gaulle tendrá que esperar doce años más para darle sus características definitivas al esquema que pondrá en aplicación a partir de 1958 al imponer sus condiciones cuando se le solicitara que asumiera nuevamente las riendas del gobierno para tratar de sacar al país -"hombre providencial" por segunda vez- de las circunstancias dramáticas en las cuales se hallaba en plena guerra de Argelia. Nace así la Quinta República.

Desde entonces, ese esquema no ha dejado de verse revisado y matizado mediante numerosas leyes constitucionales, con el propósito de ir reequilibrando poco a poco los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de reforzar el Estado de derecho. Quedan todavía aspectos que deben ser pulidos. En efecto, recientemente se dio un nuevo impulso a esta materia por parte del actual Presidente de la República al constituir en las primeras semanas de su mandato una comisión de revisión encargada de proponerle una modernización profunda de las instituciones, lo que evidencia la prioridad que tiene esta problemática.

### **El triunfo tardío de las ideas descentralizadoras**

Al igual que lo que concierne a la racionalización gubernamental, volver a 1789 respecto del tema de la descentralización permite entender mejor las características del proceso que Francia ha llevado a cabo en materia de evolución de su organización territorial; proceso lento, a veces detenido, y todavía no acabado, aunque, en ese sentido, el año 2003 marcara una etapa cardinal.

Como bien se sabe, los *Montagnards*, tras haber derrotado a los *Girondins* federalistas en 1793, plantearon firmemente el principio de un Estado indivisible, unitario, centralizado. Es importante destacar en ello el propósito: ni más ni menos que constituir la Nación francesa (Birnbaum, 1982: 193 y ss.); unificar y homogeneizar, en una sola entidad, tantas regiones diferentes por sus peculiaridades y costumbres, organizaciones administrativas, legislaciones, etc. En ese sentido, la centralización tenía una meta de índole ontológico y las diferentes medidas tomadas entonces han de leerse con base en esa grilla: ahí, por ejemplo, radican las justificaciones y motivos de la imposición forzosa en todo el territorio nacional de un único idioma -incluso mediante medidas represivas contra los idiomas locales y regionales-, así como de los sistemas métrico o educativo (Rosanvallon, 1990: 103 y ss.).

Luego, muy al inicio del gobierno de Napoleón, en 1800, en el plano administrativo, éste reforzará la tendencia revolucionaria con la creación de los prefectos, lo que contribuirá fuertemente a arraigar una centralización administrativa total: la ley que los instituyó establecerá que, en tanto representante del gobierno, "*el prefecto será el único encargado de la administración*" (Chevallier, 1981: 121; Bernard, 1983: 32 y ss.), gozando por consiguiente de extendidos poderes.

Todo ello explica las dificultades para concretar las ideas descentralizadoras, ya que oponerse a la construcción de la Nación impulsada desde el centro y fundamentada en tales herramientas administrativas, no era fácil ni, quizás, tampoco oportuno. Tomar un rumbo diferente será inevitablemente a costa de largos y sostenidos esfuerzos, a pesar de haberse iniciado la reflexión crítica muy temprano, inmediatamente después de la caída de Napoleón (Rosanvallon, 1990).

Es en esa arquitectura que las ideas descentralizadoras irán creciendo de manera continua, a pesar de los vaivenes políticos del siglo XIX hasta llegar a constituir un aspecto central de los programas de los movimientos republicanos (Albertini, 2000: 17).

Si bien la reflexión sobre el tema fue nutrida y de intensos debates, la evolución fue muy lenta. La figura del prefecto evolucionó a medida que el proceso de descentralización se fortalecía, pero en dos siglos, muy pocas serán las normas relevantes aprobadas. Han de citarse algunas reformas en los años 1830, que introducirán la elección de los consejeros municipales y departamentales que, no obstante, seguirán actuando bajo la tutela administrativa de los prefectos. Habrá que esperar hasta 1871 para ver votada otra ley, que marcará un paso importante hacia una república más descentralizada, al darle poderes reales a los consejos generales, electos en el marco de los departamentos, reduciendo en cambio el rol de los prefectos (Bernard, 1983: 38 y ss.).

Luego, el proceso se verá casi paralizado por un siglo, a pesar de algunas veleidades poco exitosas. Mientras tanto, un analista, Jean-François Gravier, publicaría en 1947 un estudio que llegó a tener amplia fama: "*París y el desierto francés*", en el cual denunciará el centralismo administrativo y sus consecuencias nefastas en cuanto al fomento territorial del país.

Dentro de los avances, destacamos en primer lugar algunas disposiciones de orden constitucional, durante la Cuarta República, cuando por primera vez se introduce un título sobre las "colectividades territoriales"; allí se contempla sobre todo la libertad de administración de las mismas, siempre bajo el control administrativo de los prefectos. Paso importante, que mantendrá la Constitución de 1958. No obstante, el peso de las tutelas administrativas, financieras, e incluso técnicas, seguirá siendo igual. A pesar de los avances, las diferentes tentativas políticas de mayor relevancia no tendrán éxito, siendo el ejemplo más famoso el fracaso del referéndum del general

La década de los años 1980 será la que retomará el camino hacia una descentralización efectiva. Camino iniciado por gobiernos de izquierda y continuado por gobiernos de derecha a lo largo de ese período hasta la actualidad, sin haberse detenido desde ese nuevo impulso político.

de Gaulle, en 1969, que proponía, entre otros temas, el de la regionalización.

La década de los años 1980 será la que retomará el camino hacia una descentralización efectiva. Camino iniciado por gobiernos de izquierda y continuado por gobiernos de derecha a lo largo de ese período hasta la actualidad, sin haberse detenido desde ese nuevo impulso político. De tal manera que, en estas dos últimas décadas, se ha llevado a cabo una "revolución silenciosa para salir del Estado jacobino" (Le Galès, 2006: 305) mediante la aprobación de varias leyes dirigidas a regular el conjunto de la problemática, desde la transferencia de competencias ejecutivas reales a los presidentes de consejos electos en los niveles municipales, departamentales y regionales, liberados de las tutelas de los prefectos, hasta la gestión de los recursos humanos y financieros transferidos desde el Estado. Revolución que culminara en 2003 con una reforma constitucional simbólica: completar el artículo 1 de la Constitución que disponía que "Francia es una República indivisible, laica, democrática y social. (...)", por la mención según la cual "Su organización es descentralizada".

### **La desconcentración como derecho común de la organización del Estado**

Indisociable del proceso de descentralización, la desconcentración administrativa ha sido otra de las áreas de reforma que ha tenido a lo largo de los dos últimos siglos desarrollos importantes. Estas reformas han sido recientes ya que, al igual que los temas anteriormente abordados, una vez planteadas las problemáticas, los procesos fueron lentos y dificultosos, debiendo superarse especiales resistencias, en este caso, de las propias administraciones públicas a las políticas gubernamentales. Será solamente en las décadas de los años 1980 y, sobre todo, de 1990, que se darán los pasos más significativos.

En efecto, durante un largo período, la desconcentración no fue del todo entendida como proceso de acompañamiento de la descentralización, sino más bien como herramienta de la centralización del Estado (Verclytte, 1997: 14 y ss.). Es por esta razón que no habrá ningún real intento en esa dirección en la primera mitad del siglo XIX, siendo los prefectos, aunque tuviesen una ubicación departamental, los instrumentos de una centralización de hierro. Con lo cual, a pesar de que la distinción entre asuntos nacionales y locales

La desconcentración sería el resultado del proceso de descentralización iniciado a principios de los 80, que obligó al Estado a reformarse profundamente al transferir el Poder Ejecutivo en los niveles locales desde las manos de los prefectos a los presidentes electos de las regiones y departamentos y a los alcaldes.

se introdujera en 1852, la desconcentración siempre padecerá de cierta desviación en su propósito: los diferentes textos que trataron el tema en la Tercera República -Decreto-Ley de 1926- o durante el régimen de Vichy -actos de 1940-1941- fueron, sobre todo, oportunidades para los gobiernos de reafirmar la autoridad del Estado central, sin otro propósito, manteniéndose finalmente vigente la idea de Napoleón III según la cual "*se puede gobernar desde lejos, pero sólo se puede administrar de cerca*" (Vercluytte, 1997: 16).

En otros términos, Francia posiblemente habría tenido una situación particular al respecto, en comparación con otros países en los cuales ambos procesos siempre han sido paralelos y ligados; y solamente habría vuelto a una configuración más "normal" en los últimos años.

La Quinta República será el primer régimen en iniciar una real política de desconcentración administrativa, entendida como delegación de poderes en los niveles locales, acompañada de un refuerzo importante del rol coordinador de los prefectos. Ése fue el propósito de los decretos de 1964, sin que tampoco se pueda concluir que fueran totalmente exitosos.

De hecho, la desconcentración sería sobre todo el resultado ineludible del proceso de descentralización iniciado por las leyes de principio de la década de 1980. Ese proceso impuso al Estado reformarse profundamente al transferir el Poder Ejecutivo en los niveles locales desde las manos de los prefectos a los presidentes electos de las regiones y departamentos y a los alcaldes de municipios; se obligó llevar a cabo la desconcentración como corolario imprescindible, so pena de que el esquema terminara siendo incompleto e ineficiente.

No obstante, durante los diez primeros años las dificultades de implementación del nuevo sistema por las administraciones del Estado fueron reales y serias, reticentes a abandonar parcelas de poder; de manera que un último paquete legislativo -una ley y una "*Carta de la desconcentración*" en formato de decreto-, aprobado y publicado en 1992, tuvo que establecer de forma definitiva la distribución entre los asuntos de orden nacional, a ser tratados por las administraciones centrales -obviamente de carácter residual, teniendo en cuenta la introducción del concepto de subsidiaridad-, de los demás, de competencia exclusiva de los niveles locales. La Carta estableció mecanismos jurídicos para impedir que la desconcentración, nuevo principio de derecho común, pueda ser desvirtuada.

Pocos años antes, una circular del Primer Ministro había trazado la perspectiva en términos más políticos: ser tan ambicioso en materia de desconcentración como de descentralización, y fomentar un programa de responsabilización de las administraciones del Estado, verdaderas copartícipes de las colectividades locales (Albertini, 2000: 105).

Antes de llegar a tal conclusión institucional, la relación descentralización-desconcentración estuvo, a lo largo de 40 ó 50 años, sino más, íntimamente ligada pero sin real armonía: el desequilibrio provocado por un avance o un fracaso en un aspecto inducía luego la necesidad de equiparar los dos términos (Bernard, 1983); de manera que descentralización y desconcentración fueron más antagónicas que socias en su trayecto. Si la desconcentración se ha vuelto, a partir de los años 1990, como un eje político mayor de los gobiernos sucesivos (Guettier, 2000: 100 y ss.), en cierto modo se ilustra allí la dificultad y la lentitud del proceso francés de reforma y modernización del Estado.

### **Los avatares de la Función Pública**

A lo largo de ese período de dos siglos, la Función Pública estuvo igualmente evolucionando de manera drástica en sus diferentes vertientes: en los modos de gestión, en la problemática de la carrera administrativa y en la cuestión del Estatuto o de los organismos de formación. Aunque Francia sea considerada hoy en día como el parangón del sistema de carrera, de hecho, la institucionalización de la Función Pública tardó mucho tiempo en imponerse debiendo superar fuertes resistencias de muchos frentes, tanto políticos como sindicales (Rosanvallon, 1990: 88 y ss.).

Si bien el nacimiento de la Función Pública moderna data del período napoleónico, durante el cual se uniformaron algunas reglas de gestión de los servicios públicos y se establecieron ciertos principios en cuanto a los funcionarios, no obstante, todo el siglo XIX fue un período sin avances efectivos y concretos.

En primer lugar, en las primeras décadas del siglo XIX, los procedimientos de reclutamiento hacían poco caso de los principios establecidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: salvo en los cuerpos más técnicos de la administración pública, los criterios meritocráticos no tuvieron ningún eco y, al cabo de un período en el cual predominó por algún tiempo -otro legado de la Revolución- la elección como modo de selección de los

**El Estatuto General de la Función Pública sólo será aprobado en 1946. El hecho de que el ministro de la Función Pública en aquel momento fuera secretario general del Partido Comunista contribuyó a ello, ya que a cambio de la aceptación del Estatuto, se reconoció el derecho sindical a los empleados públicos.**

empleados públicos, la politización de los altos funcionarios, el triunfante nepotismo (Szramkiewicz y Bouineau, 1998: 371) y el clientelismo fueron prácticas muy en boga. Igualmente las depuraciones arbitrarias por cada nuevo gobierno con las mismas consecuencias que hoy en día son denunciadas en los países que todavía no han logrado resolver tales debilidades institucionales; esto continuó hasta provocar una fuerte crisis en la administración pública a mediados de aquel siglo (Rosanvallon, 1990: 75 y ss.; Thuillier y Tulard, 1994: 64 y ss.).

Las posibles soluciones que numerosos comentaristas y reformadores -Tocqueville, Vivien, Carnot- habían identificado desde muy temprano no llegaron a adoptarse al no poder superar las múltiples resistencias, o fracasaron al cabo de poco tiempo. Es el caso del primer proyecto de Estatuto General, rechazado por la Cámara de Diputados en 1844, o del proyecto de una escuela de administración, esbozada por Stendhal en 1814, creada en marzo de 1848 y suprimida en agosto del año siguiente (Thuillier y Tulard, 1994: 50 y ss.; Szramkiewicz y Bouineau, 1998: 370 y ss.; Rosanvallon, 1990: 61 y ss.).

Medio siglo más tardaron esas ideas en volver tan solo a debatirse, y otro período de igual duración en concretarse: al inicio del siglo XX, fueron los sindicatos anarquistas y de izquierda los oponentes más determinados a cualquier Estatuto que conllevara obligaciones y derechos a los empleados, prefiriendo luchar por el reconocimiento de la libertad sindical. Por su parte, también la cuestión de la formación de los funcionarios fue escenario de fracasos sucesivos: luego de un nuevo intento sin éxito en la década de 1880, nadie volverá a tratar el tema antes de los años 1930. Otro proyecto de escuela de administración, iniciado por el gobierno del Frente Popular de 1936, tampoco podrá superar las resistencias convergentes de la alta administración, opuesta a la supresión de los reclutamientos particulares efectuados por cada cuerpo, y de los sindicatos, que lamentaban la insuficiente democratización del reclutamiento por parte del sistema propuesto (Thuillier y Tulard, 1994: 84 y ss.). De manera que cuando estalló la Segunda Guerra Mundial, el tema todavía estaba en debate en el Senado.

Finalmente, el Estatuto General de la Función Pública, que prevé derechos y obligaciones y regula el desarrollo de las carreras, solamente será aprobado en 1946. El hecho de que el ministro de la Función Pública en aquel momento fuera secretario general del

Partido Comunista contribuyó fuertemente a ello, ya que a cambio de la aceptación del Estatuto, se reconoció el derecho sindical a los empleados públicos, al cual todos los gobiernos se habían opuesto hasta la Primera Guerra Mundial antes de reconocerlos de *facto* (Hamon, 2002: 25 y ss.). En otros términos, la cuestión del Estatuto siempre se manejaría en términos de negociación política, y la consagración en 1946, obtenida por unanimidad de la Asamblea Constituyente, resultado de una coyuntura política única, contribuiría a una saludable unificación y uniformidad de la gestión de los recursos humanos del Estado, considerando que habían existido en décadas anteriores estatutos específicos en diversos ministerios o categorías de personal. Esa fecha marcó la conclusión de un lento proceso de estabilización de la Función Pública, y la concreción, a nivel global, de tentativas sectoriales orientadas a eliminar progresivamente el favoritismo y la arbitrariedad en la gestión de los recursos humanos (Conseil d'État, 2003: 233 y ss.). Como complemento, poco antes, para acabar con las prácticas particulares que se habían desarrollado en cada ministerio, Michel Debré, joven consejero de Estado encargado de la reforma administrativa por el general de Gaulle -y que luego se desempeñaría como el primer Primer Ministro de la Quinta República-, había instaurado la Dirección General de la Función Pública como organismo central para la homogeneización de la gestión de los recursos humanos públicos y la unificación de las remuneraciones y grados (Albertini, 2000: 51 y ss.).

Del mismo modo, en 1945 fue fundada la Escuela Nacional de Administración, cuyo éxito hoy es reconocido. Michel Debré la diseñó y logró imponerla, entre otros propósitos, para que el reclutamiento de los altos funcionarios del Estado se sustrajera de los criterios políticos -inquietud aun más fuerte ya que el Partido Comunista francés era en aquella época la fuerza política más importante- con base en el doble enfoque de la selección democrática de los futuros empleados públicos y de ser una escuela de aplicación (Kesler, 2003: 545).

Más de medio siglo después, sigue regida la Función Pública en Francia bajo el mismo esquema organizativo y funcional, aunque ha evolucionado de manera significativa. Desde entonces, el Estatuto no ha conocido trastornos (Hamon, 2002). Fueron introducidas importantes reformas al principio de los años 80, pero más para fortalecer y perfeccionar el sistema que para orientarlo hacia las

tendencias más modernas que estaban ya adoptando algunos países vecinos. No obstante, el sistema está sujeto a un fuerte y reiterado cuestionamiento, probablemente más por parte de la ciudadanía, que tiene una mala percepción de la Función Pública. A pesar de algunos cambios en los modos de gestión, de la introducción en los últimos tiempos de cierta flexibilidad y de la reflexión permanente a que está sujeta (Conseil d'État, 2003), parece aún muy lenta su evolución.

### **El Derecho Administrativo: evolución e innovaciones recientes**

El panorama así trazado no estaría completo si se omitiera la cuestión, esencial tratándose de Francia, del propio Derecho Administrativo, o sea de un derecho específico, regulador de la actuación del Estado, área donde la evolución igualmente ha sido a la vez lenta y drástica en el período considerado.

Cabe recordar las razones coyunturales por las que no existía, en los años revolucionarios, la posibilidad de que la justicia civil controlara la actividad administrativa. A los tribunales les estaba prohibido de manera tajante conocer de las funciones administrativas y de juzgar los administradores públicos; la prohibición fue establecida por ley en 1790, reiterada en la Constitución de 1791 y en otras leyes a lo largo de los 10 años de la Revolución. Por consiguiente, el Derecho Administrativo surgió de la necesidad de someter la administración pública a reglas diferentes de las del derecho común (Weil y Pouyaud, 1997: 3). De allí surge la creación del Consejo de Estado y la definición, poco tiempo después, antes del final del Imperio napoleónico, de un esquema organizativo y funcional coherente: al escapar de las jurisdicciones ordinarias, la administración pública creará en su seno una jurisdicción propia, autónoma, encargada del contencioso entre el Estado y los administrados, definiendo y aplicando reglas propias, que irá forjando, a lo largo del tiempo, el Derecho Administrativo.

No se pretende ni es posible acá proponer una historia ni tampoco una reseña de la jurisprudencia del Consejo del Estado, sino simplemente recordar que, a lo largo del siglo XIX, ese nuevo derecho irá desarrollándose en todas las ramas de la actividad administrativa. Se hará mediante una elaboración jurisprudencial original y magistral, en perpetua evolución gracias a la labor de los jueces del Consejo de Estado, autores de una construcción jurídica fundamental -Romieu,

A partir del final de la década de los 70, la configuración estructural inicial de la administración pública empezó a evolucionar con la adaptación por Francia de un modelo experimentado desde hace tiempo en otras latitudes, sobre todo en los EE.UU.: el de las agencias independientes.

Blum y demás "*comisarios del gobierno*"- paralela a los aportes de Laferrière, Duguit, Hauriou, pilares de la doctrina, que vendrán, entre otros destacados catedráticos, a teorizar acerca del Estado y su actuación de una manera sin comparación con lo desarrollado en otras ramas del derecho.

Por un lado, de un derecho inicialmente consagrado a la protección de la esfera del Estado, el Consejo de Estado, decisión tras decisión, a lo largo de su primer siglo de existencia, diseñará el marco de actuación de la administración pública: un derecho de la responsabilidad pública y de la protección creciente del administrado mientras iba garantizando a la vez a los poderes públicos los medios necesarios para su acción, con el propósito de cuidar la eficacia y eficiencia del Estado. Por otro lado, la Universidad definirá los grandes ejes de legitimación de la actuación y razón de ser de la administración pública mediante la Teoría del Servicio Público, justificación de sus prerrogativas y fundamento de su organización funcional y orgánica.

Bien se sabe que en el Derecho Administrativo los aportes de origen jurisprudencial son incomparablemente más importantes que los de origen legislativo; ello explica en parte su adaptabilidad y evolución constante. Por lo tanto, ha de notarse que el legislador, en tiempos recientes, ha sabido mostrar una oportuna creatividad, la cual permitiría que la acción administrativa se adapte a las realidades modernas. En efecto, a partir del final de la década de los años 1970, la configuración estructural inicial de la administración pública empezó a evolucionar profundamente, con la adaptación por Francia de un modelo experimentado desde hace tiempo en otras latitudes, sobre todo en los EE.UU.: el de las agencias independientes. Introducción que puede sorprender (Guettier, 2000: 62 y ss.), teniendo en cuenta el principio cardinal del Derecho Público francés de subordinación al gobierno de la administración pública, que siempre se ha mantenido y que se traduce en el artículo 20 de la Constitución vigente, según el cual "*el gobierno dispone de la administración*". De hecho, en el momento en que se ha planteado la autonomía de las "*Autoridades Administrativas Independientes*" (AAI), tal como fueron designadas las agencias en Francia, claramente el modelo clásico ha estado perdiendo algo de vigencia. Más aun, como bien lo recordara el Consejo de Estado que elegiría esa cuestión como tema central de estudio en su informe anual en 2001, hoy en día son cerca de 40 los organismos independientes, competentes en varios ámbitos relevantes de la actuación administrativa moderna.

Si bien el estudio del Consejo de Estado busca en los años 40 los orígenes lejanos de las AAI, cuando el gobierno de Vichy creó la Comisión de Control de los Bancos (Conseil d'État, 2001), otros autores identifican sus primicias heterogéneas con anterioridad, o sea en la Tercera República (Chatriot, 2006), lo que permite mostrar que en ese renglón también los pasos de reforma o modernización del Estado, aunque lentos, fueron reales. No obstante, es realmente en los años 1970 que esa nueva figura empezó a imponerse, sin que una reflexión de fondo ni una doctrina haya sustentado la evolución.

Hoy día, las Autoridades Administrativas Independientes resultan ser una categoría administrativa en espera de clarificación jurídica por múltiples razones. En efecto, como bien lo subrayó un informe reciente de la Oficina Parlamentaria de Evaluación de la Legislación (Gélard, 2006), si bien el desarrollo de las AAI constituye una innovación en la organización administrativa de Francia, es a la vez fundamental y problemática.

Fundamental, en la medida en que ha permitido dar una respuesta administrativa a diferentes problemas de gestión o de control en áreas en las que el gobierno no deseaba, o no podía, seguir manteniendo una actuación "clásica"; por ejemplo, en cuestiones que involucran la protección de las libertades públicas, la regulación de sectores económicos, las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos, o en el sector de las tecnologías de la información y comunicación (Barret-Kriegel, 1985: 78 y ss.). En todas esas áreas, la intervención del Estado había de aparecer como ofreciendo garantías superiores de independencia, de transparencia, de consulta y negociación con las partes interesadas y gremios, frente a las cuales la organización tradicional no permitía actuar con la misma facilidad. En ese tema, cierto énfasis ha de hacerse respecto de la Comisión Nacional del Debate Público, creada en 1995, encargada de velar por la participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración de los proyectos de fomento territorial de interés nacional, de importancia socio-económica o que tengan impactos significativos en el medio ambiente. En otros términos, con la creación de esa Comisión, también se logró otra novedad: la de dar más efectividad al principio de participación, introduciéndose así cierta ruptura en las prácticas de una administración pública en la cual, hasta entonces, había predominado una cultura absolutamente contraria.

Problemática, en la medida en que, por un lado, al escapar al control del gobierno, la figura de las AAI claramente entra en contradicción con las disposiciones constitucionales vigentes; por otro lado, la

Difícilmente se puede negar que la reforma del Estado existe en Francia -uno podría atreverse a decir que siempre ha existido. Ha producido, a lo largo de décadas, efectivos resultados y sorprende que pase tan desapercibida.

multiplicación de tales organismos puede introducir el riesgo de deslegitimación de la acción administrativa tradicional (Gélard, 2006).

Incertidumbres que se han vuelto en temas de preocupación tanto para el legislador como para el Consejo de Estado, ahora deseosos de aclararlas: cobra importancia a la vez consolidar esa nueva herramienta de gestión administrativa, darle coherencia a un modelo que ha evidenciado ser de interés en el mundo de hoy y reforzar el ejercicio del control democrático, no debiendo la independencia respecto del gobierno conllevar irresponsabilidad.

En definitiva, a estas alturas de nuestro propósito, y por encima de la "*retórica del inmovilismo*" existente (Baruch y Bezes, 2006: 628), está la realidad histórica: difícilmente se puede negar que la reforma del Estado existe en Francia -uno podría atreverse a decir que siempre ha existido. Ha producido, a lo largo de décadas, efectivos resultados y sorprende que pase tan desapercibida. Se trata de un proceso cardinal en el cual, claramente, el Estado ha mostrado su adaptabilidad, su flexibilidad y su capacidad de respuesta innovadora a nuevos desafíos; de un proceso que no vaciló en entrar en las temáticas más variadas y sensibles, en desembocar en reformas difíciles, en producir verdaderos trastornos institucionales: como acabamos de mostrarlo, esa proceso incursionó en aspectos muy variados del Derecho Administrativo, de la organización y del funcionamiento del Estado, y que una investigación más profunda podría precisar con mayor amplitud.

No se pretende acá negar las deficiencias del proceso tal como ha ido desarrollándose, para dibujar un escenario que no se correspondería con la realidad. De ahí el interés y el aporte del análisis histórico, ya que, por un lado, permite evidenciar el peso de los vaivenes políticos, de la falta de compromiso y empeño que dificultan la gestión de la reforma del Estado y ponen en riesgo la consecución de los resultados. Pero por otro lado muestra que en oportunidades es desde el mismo Estado que las iniciativas aparecen promovidas.

En Francia, por lo menos, ello pone de manifiesto la complejidad de la cuestión y muestra que no es tan obvio que el Estado esté a la expectativa, pasivo o inerte, como reiteradamente se ha comentado.

## **2. La eficacia del Estado como tema central del debate**

Como bien lo diría uno de los más autorizados observadores del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, al comentar

el surgimiento reciente de la cuestión de la eficacia como valor moderno de las administraciones públicas, "en realidad, esfuerzos ya se habían realizado desde hace mucho tiempo e incluso, a veces, revoluciones, para remediar estos defectos, aunque sin grandes éxitos. La reforma del Estado o la reforma administrativa no son ideas nuevas" (Braibant, 2002: 217).

De hecho, respecto de esta problemática precisa, en otras épocas no tan lejanas, hubo períodos increíblemente productivos, en términos de calidad, motivación y ambición del pensamiento reformador, a menudo originado en la alta administración.

### **El reformismo de la administración pública**

Es entre la Primera y la Segunda guerras mundiales, en particular en la década de los años 30, que surgieron en el seno de la administración pública francesa numerosos grupos de reflexión, preocupados por la modernización del Estado y, al final de cuentas, productores de un impresionante abanico de propuestas. Integrados mayoritariamente por altos funcionarios, a menudo trabajando en la esfera financiera del Estado, dedicaron esfuerzos considerables de análisis, de formulación de propuestas y de publicaciones en dirección a esta única meta, enfocada y formulada en unos términos cuya contemporaneidad llama la atención.

Es el caso, por ejemplo, del grupo "*El Estado moderno*", fundado por funcionarios de la administración de impuestos y que permaneció activo entre 1928 y 1940, el cual propondría un conjunto de ejes de reformas relacionadas con cuestiones tributarias, presupuestarias, contables, administrativas, y hasta institucionales y parlamentarias (Descamps, 2006). También cabe mencionar el "*Grupo de estudio sobre la organización del Estado*", que se originó en la misma época, 1926, igualmente en la administración financiera (Albertini, 2000: 43).

En otros términos, por primera vez durante ese período, múltiples grupos de empleados públicos inician y desarrollan una acción colectiva dirigida no a una reivindicación de tipo corporativa, sino más bien a la renovación del Estado, y legitiman esa pretensión por su tecnicidad. Por un lado, ambicionan aportar activamente en las discusiones acerca de la crisis administrativa y, por el otro, contribuir al debate público más allá de su exclusiva esfera de competencia. A partir de ese entonces, es decir, antes de la guerra, y luego, después de 1945, esa verdadera vanguardia administrativa, diseminada en algunos lugares estratégicos del aparato estatal, tomará así las riendas de la reflexión con el propósito claro de influir

en la esfera política, en sus decisiones, y reorientar y modernizar la definición y la conducción de las políticas públicas.

Es importante insistir acerca de los fundamentos de sus preocupaciones, idénticas a las de Leon Blum, cuya obra ya mencionada, publicada en 1917, se nutre de las inquietudes surgidas del conflicto de 1914-1918 y de las necesidades de una racionalización gubernamental. Entre múltiples analistas, Leon Blum había argumentado así que la guerra había evidenciado de la manera más brutal el grado de ineficacia del Estado. Ineficacia de la cual emergía el cuestionamiento a la legitimidad de la burocracia (Rosanvallon, 1990: 232 y ss.), que venía a sumarse al cuestionamiento a las elites políticas, y preparaba el terreno al antiparlamentarismo de los años 30.

Por consiguiente, lo que se busca a partir de ese momento es precisamente esto: la eficacia de la administración pública para que, frente a una crisis mayor, de la amplitud de la guerra recién acabada o frente a los inmensos desafíos de la reconstrucción inmediatamente posterior, el Estado esté en condiciones de responder a las expectativas y poder cumplir su rol.

De ahí las aspiraciones y argumentaciones acerca de un modelo organizativo que se inspirara en el de las empresas privadas, considerado como el más adecuado en esa perspectiva. De manera que hasta un socialista marxista de la relevancia de Leon Blum podrá escribir que *"un gran país no se maneja con medios diferentes a los de un gran establecimiento comercial"* (Albertini, 2000: 42). Con lo cual, lógicamente, no ha de sorprender el hecho de que numerosas publicaciones de aquel período trataran el tema bajo el enfoque de la industrialización del Estado y que se consagrara una amplia literatura a la cuestión de la organización del aparato estatal y de la racionalización de su funcionamiento.

Minoritaria en sus inicios, toda esa corriente de pensamiento de inspiración tecnocrática luego se reforzará al tener argumentos suplementarios con la crisis económica de 1929. Directamente de esa crisis, entre otros ejemplos, nacerá en 1931 *"X-crise"*, grupo creado e integrado por egresados de la prestigiosa Escuela Politécnica<sup>2</sup>, que tendrá una gran influencia hasta los años 40, más aun cuando el descrédito del régimen parlamentario no disminuía en aquel entonces de altas turbulencias, tanto políticas, a nivel nacional e internacional, como económicas. Por consiguiente, en ese orden de ideas, tampoco ha de sorprender el movimiento de promoción de algunos miembros de la alta administración pública hacia posiciones en el gobierno, a pesar de que su reflexión se presenta a

La modernización de la gestión pública que se impuso como el paradigma mayor en la década de los 90, retomó el mismo abordaje que promovieron casi medio siglo antes los altos funcionarios encargados de las direcciones financieras de la administración pública francesa.

menudo como apolítica: por primera vez en ese período se nombran ministros "tecnócratas", nunca electos en ningún cargo político, cuando hasta hace poco antes, el parlamento todavía actuaba casi monopólicamente como "vivero de ministros" (Albertini, 2000: 43).

### **Modernidad conceptual de los reformadores**

Es interesante detenerse en el hecho de que toda esa reflexión, desde el inicio, no solamente se ha centrado en la cuestión de la eficacia del aparato estatal sino también en la problemática de su eficiencia. En este sentido, llaman fuertemente la atención los enfoques elegidos por aquellos reformadores: casi no se apartan de las preocupaciones actuales, ya sea en su formulación o en su propósito. En otros términos, podemos mostrar que la modernización de la gestión pública que se impuso como el paradigma mayor en la década de los años 90, retomó, casi palabra por palabra, el mismo abordaje que promovían los altos funcionarios encargados de las direcciones financieras de la administración pública francesa en aquella época, o sea, casi medio siglo antes.

Por ello, la alta administración pública francesa de aquel entonces no puede considerarse como atrasada en cuanto a su percepción de las necesidades, de las orientaciones a la conducción del Estado, a su rol, ni tampoco respecto de la cuestión de la definición y la conducción de las políticas públicas. Tampoco se la puede considerar como reticente al cambio ya que, muy por el contrario, estuvo abogando de manera insistente para promoverlo de múltiples maneras.

Es a partir de principios de los años 60 que el abordaje de la reforma del Estado en términos de modernización de la gestión pública tomará toda su importancia. Será en aquella época que la reflexión sobre el presupuesto nacional se centrará en la cuestión de su racionalización. Mejor dicho, que tal reflexión se traducirá en hechos concretos, y que el presupuesto anual, anteriormente "*establecido y aprobado en condiciones casi anárquicas*" (Cortesse, 2003: 528), se convertirá en un documento contable que refleja la acción del Estado y en un instrumento de la política económica en su conjunto. De manera progresiva, en esa década claramente crucial, a medida que las administraciones financieras se fortalecen en términos de peritaje y de capacidad de investigación prospectiva, la noción de eficiencia del gasto público comenzará a considerarse como cardinal. De manera que la Dirección del Presupuesto del Ministerio de Finanzas propondrá al gobierno orientarse hacia la "*Racionalización de las Opciones Presupuestarias*"<sup>3</sup>, modificación conceptual drástica

que consistía en sustituir el enfoque tradicional de un presupuesto de medios, por un presupuesto de objetivos, orientado hacia resultados comprobables (Cortesse, 2003: 529). Con ello, la preocupación por optimizar el gasto público se volverá mayor, pretendiendo las administraciones financieras ser actores de primer plano en la toma de decisiones del Estado, sobre todo respecto del análisis de la rentabilidad de las grandes inversiones públicas (Bezes, 2002: 316 y ss.).

En términos operativos, entre la Comisaría General del Plan, creada en 1947, el Servicio de Estudios Económicos y Financieros, SEEF, futura Dirección de la Previsión del Ministerio de Finanzas, y demás administraciones del área, el Estado dispuso, a partir de ese período, de un conjunto de entes y herramientas orientados y animados por una visión muy próxima a las características de la Nueva Gestión Pública que surgirá y se impondrá como el paradigma y eje central de los procesos de reforma y modernización del Estado en los años 90.

Es en ese marco global que en el año 65 y siguientes serán llevadas a cabo acciones de "*optimización de los gastos públicos*" para analizar la rentabilidad no tan sólo de las inversiones, sino también de los servicios administrativos, y se organizarán intercambios con las administraciones estadounidenses para estudiar el PPBS, que la RCB, en cierta manera, estaba adaptando a las realidades francesas.

Que la RCB no respondiera a todas las expectativas e incluso fracasara al final de los años 70 por varias razones acumuladas -rupturas macroeconómicas, distorsión entre la tecnicidad y el proceso de decisión política, peso de las tradiciones (Perret, 2006: 34 y ss.; Albertini, 2000: 74)-, poco importa. Resulta más interesante en todo ello destacar que es desde la alta administración que toda esa reflexión, sostenida por una pequeña vanguardia contra viento y marea, desembocara en ambiciosas propuestas de reformas cuya magnitud le debe poco al factor "crisis", a menudo considerado como el motor que impulsa el proceso de reforma del Estado. Aquí, el Estado no había de modernizarse con una urgencia apremiante; el telón de fondo lo constituía más bien una reflexión prospectiva, anticipadora y sostenida.

### **El peso de la inercia política**

Al volver atrás, hacia los años 30, uno nota que la producción e influencia intelectual de la vanguardia reformadora tardarían bastante en concretarse, mucho más de lo que deseaban sus promotores, poco exitosos en términos políticos (Gaïti, 1989 y 2002). Algunas

experiencias sectoriales se llevaron a cabo, directamente inspiradas en sus iniciativas, pero fueron poco sostenidas. Habrían de esperar los inicios de la Cuarta República, a partir de 1946, y sobre todo la Quinta República, doce años después, para realmente comenzar a ver la implementación de algunas de sus propuestas, respaldadas por cambios organizativos relevantes (Gaïti, 2002: 303 y ss.).

En efecto, en primer lugar, en cuanto a la organización administrativa, como bien acabamos de ver, es solamente en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial que se crearán varias instituciones administrativas, directamente surgidas de las reflexiones de esa franja reformadora, las cuales liderarán y jugarán un papel crucial en la segunda reconstrucción y en la modernización del país.

Es en el ámbito de la planificación que los esfuerzos serán más notables. Ya debatida en los años 30 y fuertemente discutida en la medida en que aparecía estrechamente ligada a regímenes políticos totalitarios -las dictaduras comunista de la Unión Soviética y nazista alemana-, la planificación para la cual abogaban los jóvenes reformadores no pudo experimentarse, al no poder superar la oposición de los economistas tradicionales (Rosanvallon, 1990: 239). En cambio, la inmediata posguerra y los inicios de la Cuarta República ofrecieron una oportunidad única: la gestión de la ayuda estadounidense del *Plan Marshall* y las exigencias que tales circunstancias imponían, habían, *a priori*, de facilitar la consagración de las ideas reformadoras y de los enfoques racionalizadores que se habían estado debatiendo desde hace ya un par de décadas.

No obstante, ni la Comisaría General del Plan, ni tampoco el SEEF, a pesar de contar con un alto grado de experticia interna, lograron total y realmente coincidir con las voluntades políticas de los gobernantes de turno, salvo durante breves momentos. Aunque contribuyeron a definir objetivos estratégicos (Albertini, 2000: 57), finalmente ambos serían subutilizados por los gobiernos sucesivos y no alcanzarían el reconocimiento que hubiesen merecido. Incluso, la edad de oro de sus promotores se dará casi por terminada al inicio de los años 50, con la vuelta al poder de una clase política más conservadora.

A ello ayudó también la imposición de nuevas prioridades, tales como la guerra de independencia de Argelia. El poder de influencia inmediata de esa vanguardia reformadora que había permitido amplificar el impulso necesario a la reconstrucción irá disminuyendo y tardarán algunos años más sus huellas en producir efectos. Será

más bien a partir de la Quinta República que se cerrará ese paréntesis, cuando el propósito de darle más racionalidad a la definición y conducción de las políticas públicas, sobre todo en el ámbito económico, encontrará mejor eco.

En ese sentido, 1958 nuevamente marca una fuerte ruptura: la adopción de la nueva Constitución consagra el triunfo de la racionalización política, de manera exacerbada, y la reactivación exitosa del propósito modernizador respecto de la administración pública. La firma, el año anterior, del Tratado de Roma, primer paso de la construcción europea, contribuyó a evidenciar la *"inadaptación de la administración pública"* francesa a la internacionalización que se perfilaba con ello, en términos de métodos, de organización de las estructuras administrativas, de rigidez de los estatutos, de medios desfasados, etc., según dirá el informe "Rueff-Armand", publicado en 1959 (Bezes, 2002: 310). Llevó fuertemente a abogar por la reforma de un Estado obsoleto para que Francia pueda mantenerse en una competencia cada vez más aguda. En paralelo, el creciente desarrollo del Estado de bienestar imponía también la modernización de múltiples sectores y una verdadera programación de equipos sociales y colectivos que permanecían a la zaga: infraestructuras, sistemas educativo, hospitalario, etc. En otros términos, los años 60 serán los de la planificación nacional; la Comisaría General del Plan, que no había podido desenvolverse realmente hasta ese momento, empezará a jugar un papel determinante para responder a esa dinámica, respaldada, entre otros, por el SEEF, el cual, en esta oportunidad, terminará ocupando el plano al cual aspiraba.

Queda por examinar con más detalle otra de las razones por las cuales obvia e indudablemente se ha ido retrasando la implementación de tales importantes propuestas; por qué el proceso de reforma y modernización del Estado en Francia ha ido perdiendo oportunidades repetidamente; por qué, al final de cuentas, Francia, a pesar de sus realizaciones, se halla hoy en día en esa situación peculiar de no tener ninguna visibilidad internacional en ese debate crucial.

Claro está que, a veces, los tecnócratas reformadores perdieron terreno frente a los políticos; al asumir responsabilidades gubernamentales algunos francos opositores a cualquier idea reformadora marcaron indudablemente un freno al proceso. Pero también las deficiencias en la conceptualización y, sobre todo, en la gestión del proceso mismo de reforma del Estado habrían tenido de manera reiterada un papel de suma importancia, que el actual equipo gubernamental parece determinado a resolver.

Entre los problemas recurrentes que han incidido de manera negativa en el proceso de reforma del Estado en Francia, claramente destacamos la debilidad política. Es bien conocida hoy en día la necesidad de un fuerte liderazgo político en la conducción del proceso.

### **3. Gestión y herramientas de la reforma del Estado**

"En ningún momento se ha planteado realmente la cuestión de la redefinición de las misiones del Estado y de los medios de acción de la potestad pública. Esa revisión, que prácticamente todos los grandes países desarrollados llevaron a cabo para adaptarse a las nuevas realidades de la técnica, de la economía y de la sociedad, Francia es uno de los pocos en no haberla emprendido. (...) Mas, por falta de un plan de conjunto, de una estrategia global del cambio, por falta de haber forjado una visión clara de las finalidades de la acción pública, todo se ha hecho en desorden; las contradicciones se han acumulado, exacerbadas por el racionamiento presupuestario, sustituto de la falta de valor para reformar. En lugar de reorganizarse, el Estado se ha desorganizado"<sup>4</sup>. En pocas palabras, Nicolas Sarkozy sintetiza las críticas emitidas desde hace tiempo en la literatura nacional, que recordamos al inicio, y esboza un cambio de rumbo drástico que deja pensar que, de ahora en adelante, el proceso de reforma del Estado francés dejará de singularizarse para entrar en el molde común.

El examen de los últimos acontecimientos comprueba que las exigencias que enuncia el Presidente de la República ya se estaban perfilando mucho antes de su intervención, aunque con poca coherencia.

#### **Superando los balbuceos recurrentes**

Entre los problemas recurrentes que han incidido de manera negativa en el proceso de reforma del Estado en Francia, claramente destacamos la debilidad política. Es bien conocida hoy en día la necesidad de un fuerte liderazgo político en la conducción del proceso, definida como condición imprescindible de su éxito al contribuir a superar las resistencias al cambio por parte de la administración pública y demás afectados (Bassanini, 2005). Tanto el análisis como los observadores concuerdan al respecto.

Como expresión de la falta de empeño por parte de los dirigentes franceses durante un largo período, aparece en primer lugar la multiplicidad y la falta de coherencia de los órganos encargados de llevar a cabo o coordinar el proceso.

En los inicios, o sea en la segunda parte del siglo XIX, es desde el Poder Legislativo y no del Poder Ejecutivo que surgen las primeras instancias que se interesan en la cuestión de la reforma del Estado. Así, en 1871, en el seno de la Asamblea Nacional, se crea una "*Comisión de Revisión de los Servicios Administrativos*" para efectuar un

balance crítico del período imperial recientemente acabado, respecto de la organización y funcionamiento de la administración pública. Elige el enfoque de la productividad de la administración pública, mediante una comparación con el sector privado, para llevar a cabo su diagnóstico (Albertini, 2000: 27 y 41). De esa Comisión, activa durante dos años, saldrán propuestas que prefiguran el estatuto de la Función Pública que, como vimos, tardará décadas más en imponerse.

Luego, a finales de 1938, al admitir que "durante los últimos 15 años numerosas tentativas fueron llevadas a cabo para aliviar nuestro aparato administrativo; todos esos esfuerzos fueron en balde", el gobierno instituye el "*Comité de Reorganización Administrativa*", cuya actividad será interrumpida por la guerra; vale la pena destacar que tenía como cometido reformar la administración, investigar exactamente cuál es su misión y los mejores métodos para cumplirla (Albertini, 2000: 33).

Fuera de esas veleidades institucionales, hasta la segunda posguerra, a ningún órgano se le confiará realmente las riendas, tanto intelectuales como operativas, del proceso de reforma del Estado. Durante los quince años a los cuales se refiere el decreto de 1938, la política de reforma del Estado se había manejado sin mayor contenido conceptual; más bien por iniciativas normativas puntuales y sucesivas. De hecho, es la crisis financiera la que trataba de imponer su propia agenda al gobierno, el cual, para tratar de resolverla, obtenía del Poder Legislativo, de manera repetida, la autorización de suprimir servicios y de reducir los empleos por decreto. De manera que así se implementó una política de "*deflación administrativa*", gobierno tras gobierno, pero sin reales éxitos.

En cambio, muy al principio de la Cuarta República se intentará un verdadero esfuerzo metodológico, en paralelo a las preocupaciones de reducción de los efectivos. La creación de la Dirección de la Función Pública obedecerá a esa lógica, y se evidenciará un esfuerzo más global pero sin mucho éxito, con la instalación del "*Comité de la Reforma Administrativa*" (1946), seguido por una "*comisión interministerial*" encargada de estudiar medidas de desconcentración (1947), mientras operaba, en cada ministerio, una "*comisión permanente*" (1945).

Luego, a medida que las ideas racionalizadoras iban dejando huellas, el proceso de reforma del Estado parecía adquirir algo de febrilidad: creación de un "*Grupo de Estudios por la Reforma Administrativa*"

El frenesí normativo parece ser una de las características del proceso francés de reforma del Estado, ya que desde los años 50 al período contemporáneo, la situación no ha cambiado: siguen siendo numerosos los textos aprobados y las instituciones creadas para encargarse del tema.

(1952), bajo la autoridad de un secretario de Estado adscrito a la Presidencia del gobierno; de un "Comité Ejecutivo de la Reforma Administrativa" (1953); de un "Comité de Desconcentración" (1955); de un "Consejo Superior de la Reforma Administrativa" (1956) (Albertini, 2000: 53-56); instituciones creadas al ritmo de la inestabilidad gubernamental de la Cuarta República.

Aunque la Quinta República haya asegurado una mayor estabilidad al Ejecutivo, no parece haberse mejorado la conducción del proceso de reforma del Estado. En efecto, al detenernos en las dos últimas décadas uno podría opinar que el frenesí normativo parece ser una de las características del proceso francés de reforma del Estado, ya que desde los años 50 al período contemporáneo, la situación no ha cambiado: siguen siendo numerosos los textos aprobados y las instituciones creadas para encargarse del tema.

En primer lugar, sorprende la cantidad de circulares ministeriales emitidas tanto para impulsar una política como para explicitar algunos aspectos puntuales, orientar la preparación o la puesta en marcha de las decisiones. Las más importantes pretenden fundamentar una nueva política, dar un nuevo impulso. El primer ministro Michel Rocard, por ejemplo, echó a andar en 1989 la "renovación del servicio público" (Albertini, 2000: 85 y ss.), basada en cuatro pilares: una política de relaciones laborales renovadas en la Función Pública; una política de fomento de las responsabilidades de los funcionarios; la evaluación de las políticas públicas -tema que requerirá la creación de dos organismos sucesivos en pocos años-; y una política de acogida y de servicio orientada a los usuarios. Por su parte, Alain Juppé, en 1995, con una argumentación no tan diferente de la de su predecesor, fijará a sus ministros cinco objetivos diferentes respecto de la reforma del Estado: esclarecer las misiones del Estado y el ámbito de los servicios públicos; mejorar la detección de las necesidades y expectativas de los ciudadanos; cambiar el Estado central; delegar responsabilidades; renovar la gestión pública.

En segundo lugar, llama aun más la atención la inflación institucional en ese mismo período: en paralelo a las circulares, se emiten numerosos decretos que crean sin cesar nuevos órganos encargados de la reforma del Estado. En un esfuerzo de síntesis, un primer informe al Presidente de la República había propuesto la creación en 1985 de una "Comisaría General de la Modernización del Estado", que reuniera las múltiples instancias vigentes interesadas (Barret-Kriegel, 1985: 134 y ss.). No obstante, en la década de los 90, a pesar

de que todos los gobiernos tuvieran un ministro encargado de la reforma del Estado, y que siempre se reiterara la prioridad que tiene la temática, uno se queda perplejo ante el desorden organizativo y la debilidad conceptual que parecen dominar el área: en tan sólo diez años se crearán un "Comité Interministerial para la Reforma del Estado" junto con una "Comisaría de la Reforma del Estado" (1995); en 1999 aparecerá una "Comisión Permanente de la Modernización de los Servicios Públicos", adscrita al Consejo Superior de la Función Pública, con cierto enfoque hacia la temática de la gestión pública, antes de que, en 2003, un decreto definiera las "Estrategias ministeriales de reforma"; con motivo de tal propósito, se reorganizarán las áreas que intervienen en ese campo y se constituirán tres nuevas instituciones, constituyendo en su conjunto los "servicios interministeriales para la reforma del Estado": la "Delegación para la Modernización de la Gestión Pública y de las Estructuras del Estado", la "Delegación para los Usuarios y las Simplificaciones Administrativas" y una "Agencia para el Desarrollo de la Administración Electrónica". Éstas desaparecerán en 2005, al crearse la "Dirección General de la Modernización del Estado".

Es difícil no considerar tal proliferación normativa y débil permanencia de las instituciones de la reforma como la expresión de una inmadurez del proceso: cambian las adscripciones, las prioridades, los enfoques, cambian los ámbitos de actuación, la integración de las instituciones, etc., y se vuelve a reiterar, gobierno tras gobierno, el mismo compromiso político, sin que realmente se evidencien resultados concretos, tal como bien lo recuerda el tono de las críticas. De manera que un atento senador podrá expresar en 2001, al investigar el uso del presupuesto asignado a una de las herramientas de la reforma del Estado, que ésta "ya no constituye una prioridad para el gobierno y aparece muy atrasada comparada con las reformas emprendidas por numerosos países de un nivel de desarrollo comparable al de Francia", antes de concluir que "era de temer que servía de subterfugio a la ausencia de una verdadera reforma del Estado" (Braun, 2001b: 6).

Si alguna permanencia se percibe en todo ese proceso, es el balbuceo político y las incertidumbres que evidencia, insostenibles cuando hasta siete servicios distintos intervienen de manera simultánea en el sector, como era el caso en el 2003. Claramente, dificultan la determinación de los logros cuando varían tan frecuentemente las orientaciones; igualmente imposibilitan la identificación de quién

Posiblemente los avatares de 2003 sean los últimos y la reforma de 2005 sea la que se esperaba, en la medida en que se la analiza como relacionada con la "Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas" (LOLF), o como consecuencia indirecta de la misma, aprobada en 2001 e implementada a partir de 2006.

asume el liderazgo de la política y de quién se responsabiliza real y efectivamente del tema.

### **La Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas (LOLF): ¿la herramienta que faltaba?**

No obstante, posiblemente los avatares de 2003 sean los últimos y la reforma de 2005 sea la que se esperaba, en la medida en que se la analiza como relacionada con la "Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas" (LOLF), o como consecuencia indirecta de la misma, aprobada en 2001 e implementada a partir de 2006, luego de un largo trabajo de transición entre dos sistemas profundamente diferentes.

Aunque haya fracasado, la experiencia de la RCB en los años 70 puso de manifiesto la importancia de contar con herramientas técnicas eficaces en un terreno como el de la modernización administrativa, cuando los enfoques se centran en cuestiones financieras, orientadas hacia una mayor eficiencia del gasto público en período de crisis fiscal. También evidenció la importancia de la evaluación de las políticas públicas, en cuanto a la transparencia y la responsabilización de la administración, aunque tampoco en ese ámbito se haya realmente sacado todo el provecho que se hubiese podido. En ese sentido, el hecho de que haya fracasado por razones coyunturales o por no haber logrado superar las resistencias de aquella época, quizás también por haber sido prematura en el marco de una cultura política y administrativa poco sensibilizada a las nociones de objetivos y resultados, no le quita ningún interés, en la medida en que el enfoque de la eficiencia se ha vuelto desde entonces cada vez más dominante.

Es precisamente por esa misma razón, por el hecho o la convicción de que los modelos franceses, tanto de Estado como de reforma, ya estaban finalmente evidenciando sus límites (Albertini, 2000: 69 y ss.) en un entorno internacional que se dirigía hacia otras prioridades, que desde el parlamento, a finales de los años 90, se inició una reflexión importante que condujo a la refundación del derecho presupuestario<sup>5</sup>, aprobado por unanimidad luego de un amplio trabajo común de las dos cámaras del Poder Legislativo, al cual estuvo estrechamente asociado el gobierno.

Vale la pena detenerse sobre el proceso mismo de esta reforma, que por sí solo constituye "una formidable reforma administrativa", "¡una historia extraordinaria!", "un milagro" cuya conducción reunió

La LOLF es producto de treinta años de crisis financiera del Estado y de una importante evolución interna a la cual había que darle concreción; de la crisis de los conceptos financieros públicos; de una exigencia de mayor transparencia y de la evolución del entorno internacional.

todas las condiciones de éxito desde el primer momento: "consenso político; pilotaje por una instancia dedicada, la Dirección de la Reforma Presupuestaria, con un enfoque interministerial; experimentación; comunicación interna progresiva y dominada; capacitación; voluntarismo en los objetivos y el calendario; gran pragmatismo en algunos puntos clave" (Le Clainche, 2006: 7; Chevauchez, 2006: 8; Hertzog, 2006: 19).

Se originó la reforma en la reflexión interna de la Asamblea Nacional: se necesitaba una iniciativa política fuerte para cambiar el derecho presupuestario vigente desde 1959, obsoleto a la luz de las exigencias modernas, tan sólo respecto de la realidad del control parlamentario del gasto público, que, definitivamente, se había vuelto ineficaz. La voluntad del Poder Legislativo de volver a tener un verdadero rol en cuanto a la eficacia del gasto público condujo a reactivar en 1998 las herramientas parlamentarias de evaluación y, concomitantemente, iniciar una labor mucho más ambiciosa, para la cual "los tiempos habían madurado" (Hertzog, 2006: 17).

En otros términos, la elaboración de la LOLF no surge de la nada, sino más bien de una conjunción de varias necesidades: es producto de treinta años de crisis financiera del Estado y de una importante evolución interna a la cual había que darle concreción; de la crisis de los conceptos financieros públicos; de una exigencia de mayor transparencia; de la evolución del entorno internacional en fase de reestructuración, tanto a nivel interno de la Unión Europea como fuera de ella (Barilari y Bouvier, 2004: 15 y ss.; Mordacq, 2005: 199 y ss.).

Sobre todo, si bien significa una renovación de la democracia política al rejuvenecer y fortalecer el Poder Legislativo en uno de sus papeles más importantes, también traduce una concepción estratégica del Estado y una preocupación novedosa o, por lo menos, no con tanto énfasis hasta ese momento, respecto de la temática de la reforma del Estado.

Mejor dicho, se le asigna claramente a la nueva "*constitución financiera del Estado*" un rol central en la reforma del Estado, que anteriormente no se había atribuido a ninguna herramienta de manera tan explícita. Tal fue el propósito de los dos parlamentarios, diputado y senador, diseñadores de la LOLF: "Desde el inicio, nuestra convicción era que la reforma del Estado necesariamente requería de una modernización de las herramientas presupuestarias y contables. (...) Los ejemplos extranjeros que estudiamos muestran todos

que la reforma presupuestaria es un requisito previo, incluso una condición, a la reforma del Estado". Con lo cual, "la reforma del Estado es uno de los dos objetivos manifiestos de la Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas, junto con la renovación y el refuerzo de los poderes del Parlamento en materia de finanzas públicas" (Lambert y Migaud, 2006: 12 y ss.).

Los cambios introducidos en la elaboración del presupuesto nacional son drásticos para que pueda tener un "efecto palanca" sobre la reforma del Estado, que, en esa oportunidad, se beneficia de un nuevo enfoque conceptual: partiendo de la premisa que "el perímetro del Estado no es fijado de una vez por todas y que pertenece a cada mayoría política modelarlo libremente, en función de sus propuestas y de los deseos de los franceses", "la reforma del Estado consiste en construir un aparato administrativo que logra los objetivos que le son asignados, que es capaz de evaluar sus resultados, de corregir, si fuere el caso, sus trayectorias". "Por reforma del Estado, entendemos un Estado más eficaz, más eficiente (cuyos resultados son máximos con un costo dado), al servicio de las políticas públicas que el legislador habrá definido a iniciativa del gobierno y del Presidente de la República en un momento determinado" (Lambert y Migaud, 2006: 11).

La LOLF, como herramienta declarada de la reforma del Estado, se expresa como tal en el hecho de que, en lo sucesivo, el presupuesto nacional abandona la presentación tradicional con base en los medios o insumos, que dejaba de manos atadas tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo, cada uno por lo que le corresponde, y obliga a las administraciones a justificar cada euro solicitado, imponiendo a la gestión presupuestaria la cultura del resultado que se había intentado con la RCB. Al estructurar el presupuesto por misiones, posiblemente interministeriales, traducidas en programas y actividades mensurables mediante indicadores, aumenta la legibilidad de las estrategias y de las políticas públicas que propone llevar a cabo el gobierno, quedando bajo el estricto control democrático del parlamento, a su vez mejor informado; al introducir la evaluación parlamentaria de la ejecución presupuestaria, aumenta la rigurosidad y la transparencia, y refuerza la coordinación inter-institucional y la gobernabilidad general.

Desde entonces, la comunidad de estadistas no ha dejado de elogiar la LOLF. Sin esconder las dificultades futuras, los más entusiastas ven en ello una revolución. El Senado, desilusionado desde hace

tiempo, recientemente pudo proclamar que ahora "la reforma del Estado ya está en marcha", en la medida en que "por fin, un vínculo se ha realizado entre la estrategia de modernización de la administración y la búsqueda de una mejor gestión de los medios" (...), "entre la reforma del Estado y la modernización de la gestión de los recursos públicos", siendo "el éxito actual inseparable de la puesta en marcha de la LOLF" (Arthuis, 2006: 9).

Por su parte, ya existen, mediante la LOLF, las herramientas de control y evaluación a disposición del Poder Legislativo, las que han de ser apropiadas por éste, y tal como lo citara dicho informe, "debiendo ser el respeto a los objetivos sometidos a la representación nacional el criterio de evaluación de la eficacia de un ministro"; ruptura drástica en relación con el pasado.

De hecho, no tardaron en introducirse nuevos cambios, que probablemente no se hubiesen dado sin la puesta en aplicación de la LOLF. Dentro de los más notables, el cambio de tutela de la reforma del Estado: por primera vez, en 2005, el ministro encargado de esta cartera deja de ser el ministro de la Función Pública, como tradicionalmente lo fue desde hace varias décadas. En el pasado también se había intentado otra configuración gubernamental: la de un secretario de Estado adscrito al Primer Ministro para mejor asentar la autoridad del titular, tanto por su cercanía a éste como por la oportuna visión interministerial facilitada por esa ubicación estratégica (Arthuis, 2006: 12 y ss.). Hoy día, que el ministro del presupuesto sea competente evidencia cierto reajuste conceptual junto con una preocupación de mayor coherencia en la conducción del proceso.

Asimismo, permite un mayor impulso gracias a la nueva lógica que se ha introducido en el proceso; entre otros ejemplos, pocos meses atrás, inspirándose en experiencias anteriores llevadas a cabo en Canadá y otros países, se inició la "*Revisión General de las Políticas Públicas*" mediante la constitución de 18 equipos integrados por 200 auditores públicos, encargados de proponer reformas en el abanico entero de la acción estatal. Bajo la supervisión estrecha del Presidente de la República, rinden cuenta semanalmente a un comité de pilotaje co-liderado por la Presidencia y el Primer Ministro. Se han previsto dos consejos interministeriales de modernización de las políticas públicas cuyas decisiones, dentro de pocos meses, prepararán la elaboración de un presupuesto plurianual para iniciarse en 2009. Con ello, como lo dirá el ministro al lanzar el proceso,

Si bien Francia siguió su propio camino durante un largo tiempo, movida por consideraciones diferentes a las de los demás países industrializados, parece obvio que hoy día se está acercando, en todos los aspectos, a la corriente internacional más aceptada.

no sólo se trata de una reforma del Estado sino más bien de "*provocar una ruptura*"; se trata de una etapa decisiva, de "introducir un cambio de escala y de amplitud en la modernización del Estado"<sup>6</sup>. De manera más lírica, el Primer Ministro, en otra oportunidad y respecto de esa labor, hablará de "ocasión única", de "revolución cultural" al servicio de "una ambición que sobrepasa las tentativas de modernización del pasado, las cuales se hacían en el desorden, al hilo de las limitaciones presupuestarias y de las alternancias políticas"<sup>7</sup>.

En fin, también han de mencionarse otras implicaciones, no inmediatas pero indudablemente consecuencias de la aplicación de la LOLF: aunque no se había contemplado en específico, otras áreas de gestión se verán afectadas inevitablemente, tal como la Función Pública, sobre la cual la introducción de la noción de resultado no puede ser neutra en cuanto al sistema de carrera que habrá de evolucionar (Perret, 2006: 40; Conseil d'État, 2003: 295 y ss.). En otros términos, la modernización del Estado inducida por la LOLF va más allá de su estricto ámbito presupuestario.

### Conclusión

Si bien Francia siguió su propio camino durante un largo tiempo, movida por consideraciones diferentes a las de los demás países industrializados, seguramente por una historia, una cultura, una sociología, una lógica propias (Birnbaum, 1982) sobre las cuales cabría detenerse más, parece obvio que hoy día se está acercando, en todos los aspectos, a la corriente internacional más aceptada. El alivio en los comentarios de los estadistas más críticos respecto de lo que se había venido desarrollando hasta entonces es un signo: Claramente, el proceso de reforma del Estado ha tomado un nuevo rumbo, y Francia ha entrado en el club de los países más activos para recuperar su atraso.

Lo interesante es que ese acercamiento se produce tanto respecto de los modos de gestión y de las herramientas de la reforma del Estado como de las problemáticas elegidas.

Algunos autores destacan acertadamente que "la percepción de los problemas planteados por la administración pública no es idéntica según los períodos, y una historia de la reforma del Estado se beneficiaría si captara las razones por las cuales tal o cual aspecto domina la problematización de la cuestión administrativa en un momento dado y una coyuntura político-ideológica específica" (Baruch y Bezes, 2006: 629). En ese orden de ideas, sería oportuno un análisis

específico de la manera en la cual la globalización está en la actualidad homogeneizando las problemáticas e imponiéndose como determinante principal de la reforma y modernización del Estado: se trata de un fenómeno exterior que logra superar las características más profundas de los Estados, los cuales resultan de procesos de construcción institucional seculares que nada, hasta este entonces, había podido entorpecer.

### Notas

(1) Presidente Nicolas Sarkozy, discurso sobre la democracia irreprochable, Epinal, 12 de julio de 2007, [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).

(2) Desde siempre, la Escuela Politécnica en Francia ha sido apodada como "el X".

(3) En francés: "Rationalisation des choix budgétaires", más conocida por su sigla RCB.

(4) Presidente Nicolas Sarkozy, discurso sobre la reforma de la Función Pública, Nantes, 19 de septiembre de 2007, [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr).

(5) Respecto de la elaboración de la Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas, LOLF, y sus diferentes aspectos, ya existe una amplia literatura. Para un enfoque completo, ver entre otros, el N° 117 de la Revue Française d'Administration Publique, "Réformes budgétaires et réformes de l'État", y Barilari y Bouvier (2004).

(6) Eric Woerth, ministro del Presupuesto, de las Cuentas Públicas y de la Función Pública; discurso pronunciado en el seminario de lanzamiento de la Revisión General de las Políticas Públicas; París, 10 de julio de 2007.

(7) François Fillon, Primer Ministro, discurso pronunciado con motivo del lanzamiento del debate nacional sobre la función pública; 1° de octubre de 2007.

### Bibliografía

Albertini, Jean-Benoît (2000), *Réforme administrative et réforme de l'État en France: thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*, Paris, Economica (Collection Collectivités Territoriales).

Arthuis, Jean (2006), "La réforme de l'État et les audits de modernisation", Paris, Sénat. Commission des Finances (Rapport d'Information; N° 45).

Association Convictions (2000), "Réforme de l'État: vouloir et pouvoir", en *Libération*, Pierre-Yves Cossé, Jean-Baptiste de Foucauld y Henri Guillaume, Paris, 24 juillet.

Barilari, André y Bouvier, Michel (2004), *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, Paris, L.G.D.J.

Barret-Kriegel, Blandine (1985), *L'État et la démocratie: rapport à*

- François Mitterrand, Président de la République Française*, Paris, La Documentation Française (Collection Rapports Officiels).
- Baruch, Marc-Olivier y Bezes, Philippe (2006), "Introduction", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 120 (Généalogies de la réforme de l'État), Paris, pp. 625-634.
- Bassanini, Franco (2005), "Réformes de l'État: la tronçonneuse ou l'anesthésie? Les leçons de l'expérience italienne", en *30 Ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères: stratégies et bilans*, François Lacasse y Pierre-Eric Verrier (dirs.), Paris, Dunod Editeur.
- Bernard, Paul (1983), *L'État et la décentralisation: du préfet au commissaire de la République*, Paris, La Documentation Française (Collection Notes et Études Documentaires).
- Bezes, Philippe (2002), "Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République: la construction du 'souci de soi de l'État'" en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 102 (Mémoires de l'administration), Paris, pp. 307-325.
- Birnbaum, Pierre, (1982), *La logique de l'État*, Paris, Fayard.
- Braibant, Guy (2002), "Le passé et l'avenir de l'administration publique", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 102 (Mémoires de l'administration), Paris, pp. 213-221.
- Braun, Gérard (2001a), "Étude comparative portant sur la réforme de l'État à l'étranger", Paris, Sénat. Commission des Finances (Rapport d'Information; N° 348).
- \_\_\_\_\_ (2001b), "Le fonds pour la réforme de l'État", Paris, Sénat. Commission des Finances (Rapport d'Information; N° 383).
- Carcassonne, Guy (1996), *La Constitution*, Paris, Éditions du Seuil (Points Essais).
- Chantebout, Bernard (1997), *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin Ed.
- Chatriot, Alain (2006), "Les offices en France sous la IIIème République: une réforme incertaine de l'administration", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 120 (Généalogies de la réforme de l'État), Paris, pp. 635-650.
- Chevallier, Jean-Jacques (1981), *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz. 6. ed.
- Chevauchez, Benoît (2006), "Dix années de mutations", en *Finances publiques*, André Roux (dir.), Paris, La Documentation Française (Collection Les Notices).
- Conseil d'État (2001), *Rapport public: les autorités administratives indépendantes*, Paris, La Documentation Française (Études et Documents; N° 52), pp. 252-463.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Rapport public: perspectives pour la fonction publique*, Paris, La Documentation Française (Études et Documents; N° 54), pp. 227-442.

- Cortesse, Pierre (2003), "L'administration de la IVème République vue de la direction du budget: un témoignage", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 108 (Administrer la IVème République), Paris, pp. 521-532.
- Delmas, Alain (2007), "La coordinación del trabajo gubernamental como herramienta de una gobernabilidad eficiente: el ejemplo francés", en *Revista de Administración Pública*, N° 1 (La administración pública en el marco constitucional), Santo Domingo, pp. 89-121.
- Descamps, Florence (2006), "L'État moderne: une contribution originale des fonctionnaires des finances à la réforme de l'État (1928-1940)", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 120 (Généalogies de la réforme de l'État), Paris, pp. 667-678.
- Fondation Concorde (2006), "Remettre l'évaluation des politiques publiques au cœur du débat public: synthèse des travaux de la commission Réforme de l'État sous la présidence de Paul Ohana", Paris, Fondation Concorde.
- Gaïti, Brigitte (1989), "Histoire d'une renaissance: l'esprit du service public", en *Politix*, Vol. 2 N° 6, Paris, pp. 61-67.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Les modernisateurs dans l'administration d'après-guerre: l'écriture d'une histoire héroïque", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 102 (Mémoires de l'administration), Paris, pp. 295-306.
- Gélard, Patrice (2006), "Les autorités administratives indépendantes", Paris, Assemblée Nationale. Office Parlementaire d'Évaluation de la Législation (Rapport d'Information; N° 3166).
- Guettier, Christophe (2000), *Institutions administratives*, Paris, Dalloz.
- Hamon, Francis (2002), *Droit des fonctions publiques*, Paris, L.G.D.J. Vol. 1.
- Hertzog, Robert (2006), "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans l'histoire des grands textes budgétaires: continuité et innovation", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 117 (Réformes budgétaires et réformes de l'État), Paris, pp. 15-30.
- Institut Montaigne (2005), *15 Pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique*, Paris, Institut Montaigne.
- Kesler, Jean-François (2003), "La 'première' Ecole Nationale d'Administration", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 108 (Administrer la IVème République), Paris, pp. 543-550.
- Lacouture, Jean (1977), *Léon Blum*, Paris, Éditions du Seuil.
- Lambert, Alain y Migaud, Didier (2006), "La loi organique relative aux lois de finances (LOLF): levier de la réforme de l'État", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 117 (Réformes budgétaires et réformes de l'État), Paris, pp. 11-14.
- Le Clainche, Michel (2006), "Introduction", en *Revue*

- Française d'Administration Publique*, N° 117 (Réformes budgétaires et réformes de l'État), Paris, pp. 5-10.
- Le Galès, Patrick (2006), "Concurrence politique et restructuration de l'État jacobin", en *La France en mutation, 1980-2005*, Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall y Bruno Palier (dirs.), Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Massot, Jean (1979), *Le chef du gouvernement en France*, Paris, La Documentation Française (Collection Notes et Études Documentaires).
- Mordacq, Franck (2005), "La loi organique relative aux lois de finances, fédératrice des aspirations démocratiques", en *30 Ans de réforme de l'État. Expériences françaises et étrangères: stratégies et bilans*, François Lacasse y Pierre-Eric Verrier (dirs.), Paris, Dunod Editeur.
- OECD (2001), *Government of the Future*, Paris, OECD.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Modernizing Government: the Way Forward*, Paris, OECD.
- Perret, Bernard (2006), "De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)", en *Revue Française d'Administration Publique*, N° 117 (Réformes budgétaires et réformes de l'État), Paris, pp. 31-42.
- Py, Roselyne (1985), *Le Secrétariat Général du Gouvernement*, Paris, La Documentation Française (Collection Notes et Études Documentaires).
- Rocard, Michel (2005), *Si la gauche savait: entretiens avec Georges-Marc Benamou*, Paris, Robert Laffont Ed.
- Rosanvallon, Pierre (1990), *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil (Collection Points).
- Saugey, Bernard ...[et al] (2005), "La réforme de l'État au Canada: l'avenir de Saint-Pierre-et-Miquelon", Paris, Sénat. Commission des Lois (Rapport d'Information; N° 152).
- Szramkiewicz, Romuald y Bouineau, Jacques (1998), *Histoire des institutions, 1750-1914*, Paris, Litec.
- Thuillier, Guy y Tulard, Jean (1994), *Histoire de l'administration française*, Paris, Presses Universitaires de France (Collection Que Sais-je?; N° 2137).
- Trosa, Sylvie (1999), "Réinventer l'État, ici et ailleurs", en *État et gestion publique: actes du colloque du 16 décembre 1999*, Conseil d'Analyse Économique (ed.), Paris, La Documentation Française.
- UNDESA (2006), *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works*, New York, United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Verclytte, Stéphane (1997), *La déconcentration en France: histoire et actualité*, Paris, La Documentation Française (Collection Rapport d'Études).
- Weil, Prosper y Pouyaud, Dominique (1997), *Le droit administratif*, Paris, Presses Universitaires de France (Collection Que Sais-je?).