

**EL ESTADO ANTE LOS
RETOS DE FIN DE SIGLO**

**Seminario en la Universidad
Internacional Menéndez Pelayo
Santander 1995**

**DOCUMENTOS
INAP**

**EL ESTADO ANTE LOS
RETOS DE FIN DE SIGLO**

**Seminario en la Universidad
Internacional Menéndez Pelayo
Santander 1995**

DOCUMENTOS INAP
Nº 3
Octubre, 1995

Edita:
Ministerio para las Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública
NIPO: 329-95-007-2

SUMARIO

PRESENTACIÓN	5
1. <i>La posición del Estado ante los otros actores</i> Michel CROZIER	9
2. <i>¿Qué Estado para la sociedad española del próximo siglo?. Estado y Administración Pública</i> Eugenio BURRIEL	21
3. <i>El debate sobre el papel del Estado en Francia</i> Philippe MAZUEL	31
4. <i>Circular del Primer Ministro de Francia, de 26 de julio de 1995, relativa a la preparación y a la implantación de la reforma del Estado y de los servicios públicos</i>	41

PRESENTACIÓN

Durante la semana del 14 al 18 de agosto pasado se celebró en el Palacio de la Magdalena de Santander el Seminario "El Estado ante los retos de fin de siglo", organizado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, conjuntamente con la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo (UIMP).

El Seminario, cuyo Director ha sido el Secretario de Estado D. Eugenio Burriel de Orueta, contó con la colaboración en la dirección académica de D. Koldo Echebarría Ariznabarreta, Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE.

En el Seminario, que fue clausurado por el Ministro para las Administraciones Públicas, D. Joan Lerma, han participado destacadas personalidades del mundo de la política europea, como el ex-Primer Ministro de Holanda, Mr. Ruud Lubbers, el ex-Presidente del Parlamento Europeo, actualmente eurodiputado, D. Enrique Barón Crespo o el ex-Comisario europeo de Competencias y ex-Director General del GATT, Mr. Peter Sutherland, que participaron en la Mesa Redonda que debatió "¿Qué Estado en el marco del proceso de integración europea?".

Asimismo, se realizaron dos Mesas Redondas más, con participación de políticos españoles, para debatir sobre "luzes y sombras de la reforma del Estado en la democracia" y las "perspectivas de la transformación del Estado en España", en las que se contó con la presencia de Rodolfo Martín Villa (P.P.), Ludolfo Paramio (PSOE), Luis Bandrés (PNV), Guillermo Gortázar (P.P.), José Ramón Recalde (PSE-PSOE), José Luis Martínez Blasco (I.U.), Xavier Trias (C.i.U.) y Joan Marcet (PSC-PSOE).

El Programa incluyó ponencias agrupadas en los siguientes bloques temáticos: "crisis y reforma del Estado: buscando los términos de referencia"; "una perspectiva comparada sobre el papel del Estado"; "el Estado en España: su transformación en la democracia" y "¿qué Estado para la sociedad española del próximo siglo?". Los temas tratados giraron sobre el papel del Estado en un mundo en transformación, la crisis del Estado y de las políticas públicas, los debates sobre el papel del Estado en Francia y el Reino Unido, el Estado heredado históricamente en España, la descentralización política, el Estado del bienestar, la relación entre Estado y mercado y entre Estado y Administración Pública.

Las Ponencias del Seminario fueron asumidas por representantes del mundo académico y de la gestión pública, como Michel Crozier, Joan Subirats, Philippe Mazuel, Les Metcalfe, Borja de Riquer, José Manuel Castell Arteché, Enrique Gil

Calvo, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, Koldo Echebarría y Eugenio Burriel.

El Seminario se concibió para debatir y reflexionar sobre la redefinición del Estado en cuanto a las misiones esenciales y las líneas maestras de su organización, es decir ¿qué debe hacer el Estado? y ¿cómo debe hacerlo?. Como ha sucedido en otros países, en España también estamos obligados a identificar los problemas y respuestas que afectan a la relación del Estado con la sociedad, puesto que se están produciendo enormes transformaciones en el mundo que nos afectan también: la mundialización de la economía, la crisis financiera de los instrumentos de solidaridad estatal, el incremento del desempleo, la aparición de zonas de exclusión social, los desplazamientos de población, el desarrollo de los nacionalismos, el auge del particularismo, etc. Todos estos cambios no pueden generar una pérdida de confianza en la capacidad del Estado como instrumento para resolver las distintas demandas sociales.

Se reflexionó, así pues, sobre las misiones que los Estados deben cumplir, cuál es el Estado necesario y el que requiere la sociedad española en este fin de siglo, de modo que nos permitiera clarificar el modelo de organización y funcionamiento de las administraciones públicas como instrumentos determinantes de la acción del Estado.

Traemos a **DOCUMENTOS INAP** la referencia genérica del Seminario y, particularmente, las aportaciones académicas que realizaron tres conferenciantes, que inciden precisamente sobre la definición de las nuevas funciones que pueden corresponder a los Estados modernos.

Desde una perspectiva general, Michel Crozier, Director del Centre National de Sociologie des Organisations de París, hizo alguna referencia general a los problemas de los Estados contemporáneos, achacando al sector público no haber sabido adaptarse a los cambios producidos en la sociedad, "lo que ha provocado un distanciamiento de los problemas del ciudadano y un alejamiento de la realidad". Afirmó Crozier que se ha ido produciendo un gran cambio en los fines del Estado, el cual es ahora tutor de la sociedad, racionalizador y compensador. Dijo también que los Estados se enfrentan al reto de afrontar una revolución mundial sin contar con un modelo preestablecido que guíe sus actuaciones y tienen la tarea de responder a un mundo que sufre intensas transformaciones, por lo que las actuaciones estatales deben caracterizarse por profundizar en la cooperación con otras organizaciones, en la evaluación de los efectos de sus propios actos y en la formación para la toma de decisiones. El punto central de las respuestas que apuntaba Crozier pasa por la inversión en el conocimiento entre el Estado y los ciudadanos desde el punto de vista económico, social y educativo. Se reproduce en este número de **DOCUMENTOS INAP** el artículo aparecido en el nº 2 de la Revista GAPP al tener total coherencia con la intervención realizada en Santander por el Sr. Crozier.

De modo más particular, Eugenio Burriel, del que se reproduce la parte de su ponencia referida a la definición de las misiones y nuevas funciones del Estado y Philippe Mazuel reflexionaron sobre el papel del Estado, tanto en España como en Francia. Precisamente, sobre este último país y en relación con la ponencia del Sr. Mazuel, hemos creído conveniente reproducir en este número la Circular de fecha 26 de julio de 1995, enviada a todos los miembros de su Gobierno por el Primer Ministro francés Alain Juppé, relativa a la reforma del Estado y de los servicios públicos.

Octubre, 1995

LA POSICIÓN DEL ESTADO ANTE LOS OTROS ACTORES¹

Michel CROZIER²

La obsolescencia de nuestras ideas nos impide comprender una realidad profundamente diferente

El Estado nacional ya no tiene frente a sí los mismos actores dispersos, relativamente previsibles, que podía dominar fácilmente. El Estado tiene frente a sí a actores más numerosos, más heterogéneos, más independientes, que son capaces de aliarse entre ellos y de funcionar sin respetar fronteras. Estos actores disponen de un gran poder de negociación. Logran penetrar en el Estado e influenciarlo más de lo que ellos mismos son influenciados.

Al mismo tiempo, el Estado nacional, que consideramos en Francia como necesariamente unitario, se ha diversificado extraordinariamente hasta el punto que hablar de un solo actor en este conglomerado de actividades diversas aparece cada vez más como una ficción, puede que cómoda, pero que de hecho falsea su significado.

En definitiva, el juego entre actores de la vida económica y de la vida política se ha transformado radicalmente a causa de la evolución acelerada de las sociedades modernas post-industriales. Las relaciones de poder, los medios para lograr influencia, las comunicaciones y los problemas ya no son los mismos.

A pesar de ello, seguimos discutiendo sobre el papel del Estado y su funcionamiento frente a los otros actores como si nos encontrásemos en la situación del Estado nacional de principios de siglo. Un Estado capaz de conservar fuertemente el monopolio del interés general en su territorio, capaz de definirlo como único y de imponer las reglas del juego y las condiciones de negociación a todos los actores bajo su jurisdicción, capaz también y, sobre todo, de representar, o más bien de hacer derivar de este hecho el interés general de todos los actores de la nación, frente a los otros actores nacionales –los otros Estados– y del pequeño número de actores supranacionales, relativamente impotentes, de la época.

Los problemas que derivan del desarrollo político de Europa y de los múltiples órganos

¹ Trabajo publicado en la Revista G.A.P.P., nº 2, enero-abril, 1995. Traducción de Joaquim Colominas i Ferrán

² Michel CROZIER es probablemente el especialista más conocido en teoría de la organización y no sólo en Francia. Sus célebres obras *Le Phénomène Bureaucratique* o *L'acteur et le Système* (éste último con Erhard Friedberg) le consagraron mundialmente. Entre sus muchas obras y aportaciones destacaríamos la recientemente publicada *État Modeste, État Moderne* (con traducción al español en FCE), en la que asume tesis que en el artículo que aquí presentamos amplía y matiza. Actualmente mantiene sus contactos con el Centro que creó de sociología de las organizaciones, integrado en el CNR francés, mientras ejerce de consejero científico de la sociedad SMG.

de cooperación internacionales, por una parte, y de la mundialización de los cambios y de la explosión de las comunicaciones, de otra, son totalmente insolubles si seguimos razonando a través de esta visión tradicional. Los conceptos clásicos del Estado son obsoletos. A pesar de todo, su influencia, aún considerable, nos impide encontrar soluciones aceptables para los problemas que no llegamos ni siquiera a aprehender, faltos de categorías mentales adaptadas a la nueva realidad.

Mientras sigamos pensando que la unidad es en sí misma superior a la diversidad, que en la República una e indivisible, sólo el Estado unitario debe encarnar el interés general y que este interés general, definido por los órganos legales del Estado a partir del voto democrático que basta para legitimarlos, debe imponerse a todos los ciudadanos y sobre todas las actividades, tendremos una actitud ambivalente frente a toda superación de esos límites y en primer lugar frente a Europa. Permaneceremos divididos entre la esperanza de una mayor fuerza del concepto de humanidad y el miedo a perder nuestra identidad demasiado ligada a este Estado nacional, que constituye la clave de bóveda de todas nuestras identidades colectivas. Es imposible tratar razonablemente las simbiosis cooperativas y conflictuales que constituyen la trama de la vida de nuestras sociedades hipercomplejas. Obsesionados por la soberanía, imaginamos divisiones complicadas que estremecen a todo el mundo (para empezar a nosotros mismos), y que acabaremos no respetando. Nuestros compañeros nos acusarán de hipócritas y no llegaremos a comprender la evolución acelerada que se desarrolla ante nosotros.

Vivimos esta evolución y estas conmociones no solamente en las relaciones del Estado-nación con los otros Estados-nación, sino al interior mismo de cada Estado-nación. El

desarrollo de la Europa comunitaria nos hace tomar conciencia de todos estos hechos. Pero atribuir nuestras dificultades a Europa o a las malas interpretaciones que hemos hecho sobre lo que representa Europa. El problema es mucho más profundo. Se debe al cambio acelerado del mundo. La presión que representa la nueva realidad europea no hace sino acentuar esa aceleración.

Si queremos reflexionar seriamente sobre el funcionamiento del Estado frente a los otros actores en el contexto y el marco europeo, debemos necesariamente superar los límites de la Europa actual y de nuestros problemas. En primer lugar, debemos tomar consciencia de la realidad del mundo postindustrial e interrogarnos sobre el concepto mismo de Estado y sobre las nuevas condiciones de las relaciones entre actores en un mundo diferente.

¿En qué afecta el cambio del mundo a la realidad del Estado y sus relaciones con los demás actores?

En cincuenta años el cambio del mundo ha sido mucho más extraordinario de lo que nosotros creemos.

La multiplicación del nivel de vida por dos, tres o hasta cinco años en los países más desarrollados ha provocado seguramente más problemas que soluciones. Ello no nos ha traído ni la igualdad ni la felicidad, pero tampoco se trata de una simple patraña estadística, sino que ha transformado las relaciones humanas: más riqueza es igual a más libertad de escoger, a más posibilidades individuales, a más independencia de los individuos en relación a las estructuras.

El crecimiento vertiginoso de los cambios ha multiplicado las interacciones entre los individuos en el interior de una sociedad y de una sociedad a otra. La complejidad ha sobrepasado los umbrales a partir de los cuales los medios de control o de dominio tradicionales han perdido toda influencia y hasta todo sentido.

La explosión aún mas vertiginosa de las comunicaciones ha trastornado las relaciones de los individuos en la sociedad, en los Estados y en las estructuras en general.

El viejo mundo fundado sobre la distancia, el tiempo, las barreras y las jerarquías, a pesar de las apariencias, ya no existe. Sin duda alguna, las instituciones subsisten, las reglas permanecen y hasta crecen desmesuradamente, pero no tienen la misma función ni el mismo impacto. Cuando ocurre un hecho tan inesperado como lógico como es el hundimiento del sistema totalitario de los países del Este, la distancia entre sociedades nos parece casi impensable. Nada se puede resistir al torbellino que nos arrastra. Aquéllos a los que un régimen conservador había petrificado en lógicas anteriores tienen un atraso que se nos presenta como insalvable.

¿Qué hay de profundo en esta aceleración de la evolución reciente? ¿Cuáles son las nuevas condiciones que afectan al papel de los actores? ¿Qué problemas para el Estado se derivan de este hecho? Para comprenderlo deben intentarse analizar las tendencias que dominan la evolución de nuestras sociedades y sus consecuencias. Distinguiría cuatro, aún a riesgo de simplificar: 1) la evolución hacia la complejidad; 2) el aumento de la libertad de elección de los individuos; 3) la 'transformación' de la lógica económica; y 4) la mediatización de las relaciones humanas.

. La evolución hacia la complejidad

Los desarrollos tecnológicos consecuencia del desarrollo científico conducen hacia la racionalización y la simplificación de muchas operaciones. Finalmente se ha reconocido que su impacto general comporta una complejidad y una interdependencia cada vez mayor de nuestras actividades. Puede que el mundo se haya "desencantado", pero no por ello se ha convertido ni en más simple ni en más claro. Crear un nuevo producto necesita la colaboración de un número cada vez más grande de especialistas de lógicas y referentes diferentes. La estrecha visión racional, que basa su posible cooperación, en el puro cálculo se va revelando como falsa. La capacidad de cooperación de los grupos humanos es, en muchos casos, más importante que la visión individual de sus miembros. El problema es mucho más impresionante en materia económica y financiera. El aumento de intercambios se traduce por una interacción de más actores con otros actores, lo que podría conducir a una progresión geométrica imposible de dominar por cerebros humanos. De hecho, esto significa que hay nuevas estructuras de mediación que van surgiendo en lugar de las antiguas estructuras que la aceleración de la evolución ha hecho estallar. Pero estamos en crisis perpetua. Y aún con ambiciones más modestas que antaño, no llegamos a repensar sistemas de regulación satisfactorios.

En el mundo de la decisión política y social y en materia ecológica surgen dificultades considerables de otra naturaleza. La disminución de las barreras sociales, el acceso mas fácil de los grupos más diversos a las instancias de decisión, la toma de conciencia del hecho del progreso de los conocimientos, las consecuencias secundarias de toda decisión colectiva, se vuelven mucho más complejas y difíciles.

De hecho, el Estado jerárquico, burocrático,

ya no puede responder a los problemas derivados del aumento de la complejidad. Se encuentra con las mismas contradicciones que las grandes empresas que no llegan a dominar los conjuntos demasiado grandes y pierden el contacto con la realidad.

De todo lo cual se deriva que el concepto de Estado unitario, indivisible, representante del interés general, comporta burocracia y jerarquía. Y las tareas que se le han atribuido y que se le han dado, son tan complejas que son imposibles de dominar desde el vértice. Las autoridades públicas deben cambiar de lógica para que puedan abrirse suficientemente a la diversidad, para poder responder a la creciente complejidad.

. La tendencia irresistible al incremento de la libertad individual

Hemos razonado demasiado a partir de una visión estrechamente política de la libertad. Obsesionados por la preponderancia (que luego ha resultado provisional) de las grandes máquinas burocráticas, corporaciones económicas y corporativismos, hemos subestimado el profundo movimiento de nuestras sociedades hacia la libertad individual.

Libertad precaria, insuficiente, que por contraste resalta el carácter escandaloso de las obligaciones, pero libertad irresistible que afecta a todas las sociedades que estén suficientemente desarrolladas. Libertad que no está a merced de un accidente político o de un cambio de moda ideológico, ya que no es consecuencia de una elección política o ideológica provocada por ella, sino que su origen está en la transformación de las condiciones mismas del desarrollo económico y social.

La riqueza individual, la complejidad de las

interacciones colectivas y la facilidad de comunicación dan al individuo post-moderno normal, posibilidades de afirmación y de libertad de elección desconocidas hasta ahora. A más libertad, mejores condiciones de negociación con todos los poderes económicos, políticos, sociales y familiares. La naturaleza del juego entre gobernantes y gobernados, superiores y subordinados, hombres y mujeres, padres e hijos, cambia.

Cuando se examinan las consecuencias del desarrollo de esta libertad individual que, hasta ahora, aunque haya acarreado muchos problemas y angustias, nunca ha generado más que una demanda suplementaria, vemos que está ligada profundamente al desarrollo de la complejidad, que contribuye a generar y que al mismo tiempo, le hace posible afirmarse. Esto es lo que hace irresistible el movimiento. Ninguna sociedad, ningún gobierno puede oponerse mucho tiempo excepto si no quiere condenarse al subdesarrollo.

Se constata que este movimiento cuestiona el Estado burocrático nacional, que se encuentra delante de un dilema infranqueable. Por un lado, se le pide dominar una complejidad que no puede llegar a abarcar. Por otro, los medios tradicionales que había desarrollado para reducir y controlar esta complejidad son cada vez menos productivos ya que los individuos, ya sea en política o en economía, tienen con su libertad los medios de no obedecer. No es la presión europea la que impide al gobierno francés controlar seriamente al control de los cambios, sino que es el desarrollo de las comunicaciones y de los intercambios.

Durante mucho tiempo, la fuerza del Estado estaba ligado a la extensión de sus poderes y a la posibilidad que daba la relativa confusión de hacer presión sobre los individuos y sobre los grupos. Hemos pasado a un sistema de

relaciones dominado cada vez más por mecanismos inversos. Cuanto más poder, más vulnerabilidad frente a las presiones y menos capacidad de decidir y de dominar la complejidad. Cada vez aparece como más indispensable cambiar de lógica.

. *La lógica del desarrollo económico y social está cambiando*

Esta necesidad de cambio de lógica, dominada aún por los antiguos conceptos de Estado guardián del interés general, tiene muchos problemas para asentarse en materia pública. Pero cada vez está más presente en la esfera de las actividades económicas y técnicas cuyo impacto sobre el juego del Estado se acrecienta.

Estamos pasando de una lógica de sociedad industrial clásica basada en el ciclo de producción de masa/consumo, a una lógica totalmente diferente basada en la alta tecnología y los servicios. La lógica clásica hace de la racionalización el motor esencial del progreso. Gracias a la racionalización se puede iniciar y desarrollar el ciclo: racionalización de la producción que permite producir más barato, vender más, producir en grandes series; racionalización del consumo que al estandarizarse permite mantener el ciclo. Claro está que detrás de la racionalización hay innovación y desarrollo tecnológico. Pero no es aquí donde se crea la diferencia. En la sociedad postindustrial los motores del desarrollo són la innovación tecnológica y la innovación en los servicios. Aquéllos que no estén atentos a ello, y continúen dando absoluta preeminencia a la racionalización, van a condenarse a la decadencia.

El Estado burocrático ha tenido éxito, hasta cierto punto, en ese mundo de la racionalización, pero desde hace mucho

tiempo, lo que gana en reglamentación y en estandarización no tiene ninguna comparación con lo que hace perder a la sociedad asfixiando en iniciativas. *El problema del desarrollo en adelante se encuentra mucho más en el descubrimiento y en la generación de recursos que en la racionalización de su utilización.*

Este razonamiento es preciso y especialmente válido para todos los servicios sofisticados que asegura actualmente el Estado, no únicamente la educación, la sanidad y la investigación sino también la gestión de los temas sociales, la regulación de las actividades económicas y, de forma más general, la promoción del interés general.

La visión estrecha de la gestión prestada del management clásico de la sociedad postindustrial es particularmente inadecuado. De la misma manera que ha podido y aún puede, con ciertos límites, contribuir a mejorar los resultados de ciertas actividades de producción como las telecomunicaciones y los ferrocarriles, que por otra parte en algunos países están privatizados, sus limitaciones tienden a esterilizar la adaptación a la sociedad moderna de las actividades más indispensables, como la policía, la justicia o las actividades de regulación económica.

. *La mediatización de las relaciones humanas*

La explosión de las comunicaciones ya ha causado trastornos en las relaciones de los individuos con la colectividad, no solamente en las colectividades en su conjunto, sino todas las colectividades, es decir, en todos los grupos humanos.

Las relaciones de poder no pueden ser las mismas cuando los medios modernos permiten la inmediatez de la comunicación y es

imposible mantener el secreto.

Manipular la opinión es posible. Se ha usado y abusado de ello. Pero los manipuladores son cada vez más manipulados por un sistema sobre el cual todo el mundo puede influir, pero que ya nadie domina.

Esta explosión constituye una de las dimensiones de la evolución hacia una mayor libertad y complejidad. Pero al mismo tiempo crea una gran cantidad de problemas y dificultades que cuestionan no solamente las prácticas, sino también la lógica del Estado tradicional.

¿Cómo puede actuar el Estado de forma razonable? La mediatización de la política le hace muy vulnerable a las presiones de los actores, que pueden manipular la opinión en los momentos clave de su vulnerabilidad. ¿Cómo podemos librarnos de la lógica infernal de la manipulación contradictoria de las emociones superficiales, lógica que amenaza con oscurecer todas las opciones colectivas hasta el punto de llegar a paralizar toda acción, obligando al político a limitarse a aquellas decisiones de carácter más mediático?

Una comprensión más profunda de estos fenómenos, un cierto "descompromiso" del Estado, abandonando los dominios más vulnerables, una inversión mucho más intensa en conocimiento y la difusión de los problemas realmente vividos, pueden hacer posible un cambio de lógica a medio plazo: partes más importantes de las decisiones deberán ser dejadas a la lógica autorreguladora de profesionales y ámbitos locales, el papel de las autoridades públicas se convierte cada vez más en un papel de garante.

La concepción del interés general está a punto de cambiar

La relación del Estado con los otros actores se conceptualizaba claramente en otros tiempos alrededor del interés general. El Estado encarnaba el interés general frente a los intereses particulares. Era él quien debía decidir siempre en último caso. Escuchaba las partes, decidía y hacía aplicar sus decisiones. Lo hacía a través de sus órganos legales investidos de su misión por el sufragio universal. Estaba protegido en nuestros países democráticos contra los riesgos del totalitarismo y de la corrupción, por el control que ejercían los elegidos, por la intervención de órganos de control interno, por la existencia de tribunales independientes y por la sumisión cultural a estrictas reglas éticas. Ciertamente, la realidad no respondía totalmente al modelo ideal. Pero, en gran medida, este sistema de *check and balances* funcionaba bastante bien.

En un Estado particularmente unitario como el Estado francés tradicional, el interés general era una verdadera religión. Cubría todas las actividades del Estado, hasta las más anodinas. En nombre del interés general, las instituciones estatales, administraciones, instituciones públicas y hasta empresas nacionales, disponían de un poder de negociación y de influencia considerable sobre su entorno y en consecuencia sobre la sociedad en su conjunto. Este poder no era excesivo en la medida en que el Estado estaba aún poco extendido y que las actividades de la sociedad civil se basaban en un alto nivel de autorregulación.

El crecimiento extraordinario de las actividades del Estado, que ha acompañado el desarrollo de la riqueza y de la complejidad

de la sociedad, ha hecho estallar este sistema.

En primer lugar, la ficción del Estado como actor único, jerarquizando y coordinando todas las actividades que emanan del interés general, se convierte en insostenible. La confusión entre la sociedad civil y el Estado tiende a convertir todas las actividades en el interior de una sociedad en susceptibles de ser objeto de intervenciones públicas en nombre del interés general. Cuanto más se extienden sus competencias, más aumentan las presiones para influir en su orientación y se hacen más complejas, con lo que es más difícil determinar su curso y hacerlo aceptar.

Los órganos del Estado se han hecho mucho más complejos y se han diversificado mucho. Es imposible integrarlos directamente de manera oficial y clara. Por esto, el conjunto de organismos estatales es tan confuso e irresponsable como inmenso. Esta integración se intenta hacer en la cúspide a través de la intervención financiera, basándose en una lógica de coherencia a corto término. Se hace casi clandestinamente, mediante un criterio de racionalidad a muy corto termino. Por abajo, es muchas veces el actor exterior el que logra integrar para sí las lógicas contradictorias de las diferentes feudalidades administrativas incapaces de coordinarse.

En definitiva, la utilización del poder que da a un actor estatal la posibilidad de utilizar los enormes medios públicos de que dispone, gracias al control que ejerce sobre las actividades más diversas –finanzas, tecnología, gestión, servicios directos– aparece cada vez más exorbitante, ya que permite ejercer una especie de chantaje sobre los *partenaires* exteriores. Al mismo tiempo, se vuelve más vulnerable en la medida que, al hacer demasiada presión sobre el *partenaire*, acaba por permitirle que él también ejerza presión. De esta forma, las administraciones

a menudo acaban convirtiéndose en prisioneras de los sectores a los que ejercen una influencia excesiva.

Frente a la fragmentación teóricamente individual del actor de antaño, los *partenaires* del Estado se han transformado. En primer lugar, son mucho más numerosos porque la sociedad, mucho más compleja, ha propiciado la creación de un mayor número de grupos, y asimismo porque la acción del Estado ha provocado el aumento de los sujetos de derecho. En segundo lugar, porque la disminución de las barreras sociales y la explosión de las comunicaciones han hecho imposible prohibir el acceso de la mayoría a las decisiones. Estos actores más numerosos son extraordinariamente heterogéneos. No se puede contar ni con su estabilidad ni con su fiabilidad. El aumento de la libertad individual disminuye la presión de cada grupo sobre cada uno de sus miembros. De manera general se constata un debilitamiento de las estructuras capaces de negociar y de comprometerse. De ahí la impresión de una labilidad general y de movernos en el reino de la apariencias, en el cual la mediática acaba convirtiéndose en un punto de anclaje indispensable.

Y sin embargo se crean equilibrios y se ejercen el poder regulador. El sistema, bien o mal, funciona. El problema esencial, si se quiere actuar al interior de este sistema y aún más si se quiere reformar, es el de conocer el sistema en su práctica real. Se vive demasiado en un mundo de apariencias a causa de la insistencia jurídica y política de empezar a partir de lo que debería ser y no de lo que es. Desde luego sabemos que la realidad es diferente, pero lo aprehendemos a partir de una visión crítica de la referencia normativa.

Este conocimiento de la realidad, absolutamente indispensable, es tan difícil de

establecer que, frente a las normas generales que deberían aplicarse debido a la universalidad de los principios a los que se refiere, lo que predominan son las regulaciones concretas y diversas que gobiernan las prácticas según los parámetros particulares de cada situación. Por otro lado, estas regulaciones solamente tienen sentido en el interior del sistema de relaciones en el cual el juego del Estado puede ser más o menos estructurador. El conocimiento que podamos tener solamente puede ser desde una lógica sistémica, y para ello se impone una conversión conceptual que la mayoría de los responsables no están preparados para llevar a cabo.

La acción del Estado en el sistema de relaciones industriales frente a los actores sindicales y nacionales no tiene nada que ver con su intervención en materia de ayuda a las PME o en materia de innovación. En ejemplos como este, los actores públicos nunca son únicos, los actores "sociales" siempre son múltiples, relativamente poco representativos, y el juego siempre da más vueltas alrededor de la apariencia mediática de la decisión producida que de su importancia real. Estos sistemas cambian relativamente rápido. Algunos siguen ritmos relativamente regulares de ascensión y de decadencia, de desaparición y de refundación. El problema del acceso es a menudo, pero no siempre, decisivo. La dificultad más grande generalmente es la imposibilidad de encontrar una solución intermedia aceptable entre el riesgo de colisión que conlleva una excesiva simbiosis con los actores y el riesgo de ignorancia, de incompetencia y de arbitrariedad que puede provocar una excesiva distancia con esos mismos actores.

Ese sistema de relaciones tradicional se complica aún más por aparición de actores externos a la sociedad francesa. Los actores

transnacionales pueden reforzar, pero también contradecir y desequilibrar a los actores nacionales. Es fácil, en abstracto, criticar a los *lobbys* en general y a los *lobbys* de Bruselas en particular, pero un Estado excesivamente desarrollado, rodeado por todas partes y en una situación de debilidad, a menudo lo que encontramos prisionero de esos *lobbys* que lo penetran y le permiten, hasta cierto punto salvaguardar la apariencia de potencia que quiere mantener.

La reflexión de los politólogos durante los años setenta estuvo marcada por el descubrimiento de los sistemas corporativistas transnacionales que parecían ser todopoderosos frente a la debilidad y a la fragmentación de las autoridades públicas. Las grandes corporaciones americanas, han salido mal paradas de los años ochenta, ante la sorpresa de todo el mundo, y los sistemas corporativos transnacionales se han asentado menos de lo que se temía. En revancha, la confusión y la imposibilidad de dominar la complejidad de los sistemas reales de decisión ha llevado a los protagonistas del debate sobre el control de los *lobbys* a una mayor modestia.

El cambio más grande que ha sufrido el Estado francés concierne a la naturaleza de sus relaciones de poder. Hasta hace veinte años, los estadistas estaban seguros de ser capaces de definir el interés general. Su problema era el de saber como hacerlo prevalecer. Por esto, utilizaban el mando directo cuando aún podían, pero cada vez era más raro y las presiones indirectas que podían ejercer gracias a su situación dominante en un gran número de actividades les permitía recompensar a los actores que seguían sus indicaciones y castigar a los que se resistían.

Ese sistema se ha degradado cada vez más mientras que el problema se ha desplazado. Ya no se trata de hacer prevalecer el interés

general sino de hacer emerger un consenso suficiente alrededor de una visión aceptable del interés general para los que tendrán que aplicarlo en sus decisiones. Hecho que implica no centrarse más sobre la decisión sino sobre los procesos de su elaboración, sobre su puesta en práctica y sobre los resultados que de ella se obtengan.

¿Cómo asegurar la necesaria renovación de la actuación del Estado?

La transformación de las condiciones generales en que se desarrollan las actividades humanas transforma radicalmente los sistemas de relaciones humanas en cuyo seno gobernantes y funcionarios tenían costumbre de actuar. No se pueden obtener resultados aceptables utilizando mecanismos del tipo jerárquico tradicional. El irresistible movimiento hacia la libertad no solamente se da en el Este a través de la ruptura de las barreras burocráticas. En Francia, como en todo el Occidente, ni los administrados ni los funcionarios obedecen como antes. Los responsables máximos ya no creen en las virtudes del sistema. Los antiguos mecanismos sobre los que se apoyaban son cada vez menos eficaces y se desconocen otros mecanismos.

Tenemos que hacer frente a una crisis de legitimidad de orden burocrático al mismo tiempo que a una crisis de orden moral e intelectual en los hombres de Estado.

Para avanzar debemos ante todo trabajar para la renovación de las formas de intervención del Estado. No existe una respuesta simple pero sí algunas observaciones generales que pueden permitir definir el problema.

Primera observación: la revolución postindustrial no comporta la decadencia de las actividades públicas, que cada vez son más numerosas e indispensables sino más bien al contrario, la revolución postindustrial impone el cambio radical en la lógica de las actividades públicas y en el modo en que son ejercidas. La creciente complejidad de las actividades humanas, su interdependencia y la mayor libertad de los actores nos conducen a la decadencia del Estado en provecho de un gran mercado de regulaciones automáticas. La aceleración de los cambios conlleva a la vez una extensión extraordinaria de las prácticas de mercado y una necesidad paralela de regulaciones y de servicios de todo orden que solamente pueden ofrecer las autoridades públicas.

Si existe crisis es debido a una falta de organización colectiva y el Estado unitario es incapaz de asegurarla solamente con los medios cada vez mas inútiles de la jerarquía o de sus prerrogativas monopolistas. La quiebra de los regímenes totalitarios, que se nos presenta a veces como caricatura, constituye un ejemplo a meditar.

Para que el Estado pueda cumplir su rol en un contexto que sea radicalmente diferente, es necesario que invierta considerablemente en medios y necesita una gran perseverancia para elaborar nuevos medios de acción compatibles con la nueva naturaleza de las pautas de interacción público-privado.

Segunda observación: la lógica de la unidad de un Estado por encima de las reglas de la sociedad era utilizada hasta el presente por el Estado nacional como recurso de negociación para doblegar toda resistencia. Pero esta lógica no solamente ya no es aceptada sino que en la práctica es inoperante y debilita cada vez mas nuestras instituciones.

La confusión mantenida sabiamente, que permite a los gobernantes y a los grandes o pequeños administradores intervenir en todos los ámbitos de la sociedad y en relación a todos los problemas, sirve a corto plazo a estos operadores, pero a largo plazo arruina la legitimidad del Estado hasta el punto de convertirlo totalmente en impotente.

En el mundo en que vivimos actualmente no podemos salirnos con la nuestra en contra de los ciudadanos, presionándolos, haciéndolos chantaje. Es apoyándonos en ellos, ayudándoles a comprender sus problemas y a tomar conciencia de que ellos también encarnan el interés general como podremos elaborar y mantener las regulaciones que la sociedad necesita.

Desde luego algunas funciones de integración son necesarias. Pero lo que era la regla deberá ser la excepción. Las decisiones técnicas y administrativas deben ser juzgadas a partir de sus méritos propios y no porque el órgano de decisión que las toma dispone de un poder exorbitante que le confiere su simple pertenencia al Estado como representante único del interés general.

Es indispensable que la mayoría de servicios que garantizan el Estado o las autoridades públicas no puedan esconderse más bajo la capa protectora del poder público. Su privatización no es estrictamente necesaria. Puede ser útil que sean garantizadas por autoridades públicas neutras y que estén sometidas a reglas particulares. Pero ya no pueden formar parte del sistema tradicional de intervención del Estado y constituir instrumentos de poder potencia para el mismo.

Tercera observación: para poder ser más eficaz, dada la naturaleza de las relaciones de poder dominantes, el Estado nacional no

solamente debe diferenciarse y especializarse sino que también debe de alguna manera de "descomprometerse".

En la visión tradicional de las relaciones de poder, era no sólo útil sino indispensable acumular funciones y confundirlas para extender cada vez más su campo de autoridad, sin por ello asumir las responsabilidades consiguientes.

En el marco de la nueva complejidad, cuantos más amplios poderes tenga la autoridad reguladora, más vulnerable será y menor capacidad tendrá para actuar. Este cambio de lógica implica que el Estado se retire eventualmente de ciertos campos en beneficio de las autoridades profesionales o territoriales y que, en otros campos, se descargue de funciones de gestión en beneficio de agencias autónomas en las que no está implicado. Esta retirada tendrá la inmensa ventaja de hacerlo menos vulnerable a las presiones y le permitirá consagrarse más serena y profesionalmente a las tareas de interés general y, más particularmente, a las tareas de regulación que son cada vez más cruciales.

Cuarta observación: La especialización del Estado en las tareas de regulación no debe llevar a que los funcionarios se arroguen el monopolio de la *expertise* convirtiéndose en los reguladores de la vida social y económica.

El ideal a desarrollar, difícil pero indispensable, es el de la autorregulación. Si las autoridades públicas y sus funcionarios al servicio de la sociedad son indispensables, sólo lo son en tanto y en cuanto ello permita llegar a elaborar regulaciones estables. Es indispensable un inmenso trabajo de conocimiento, de grupo, de emergencia de consenso, de experimentación, y si las autoridades públicas no son indispensables para garantizarlo sí lo son, al menos, para

hacerlo posible.

Quinta observación: La lógica del mando jerárquico que defiende que el poder no se parta debe ceder lugar a la lógica de la corresponsabilidad. El poder debe fragmentarse y puede hacerlo si las condiciones de su ejercicio se organizan con esmero y respeto. En Europa actualmente hay una gran cantidad de sistemas de decisión político-administrativos. Dan a la acción colectiva un ámbito de actuación mucho más amplio y permiten dominar mejor el juego de la complejidad.

La Europa comunitaria que ha sabido servirse con mucho provecho de la técnica de la colegialidad, nos ofrece una historia enriquecedora de experimentación natural. Su ejemplo se puede exportar perfectamente.

Generalmente, los problemas planteados por la construcción de Europa constituyen una gran oportunidad para experimentar nuevas formas de acción colectiva transportables a la organización interna de las sociedades nacionales.

Sexta observación: Lo más importante para el éxito colectivo será cada vez más la interiorización del interés general por parte de los actores privados, de objetivos y medios y no la obediencia de una idea de racionalidad externa definida por una autoridad superior.

El problema esencial es el saber propiciar el necesario consenso en la elaboración del concepto de interés general. La experiencia nos muestra que es alrededor del conocimiento de los problemas y no en torno a la discusión de las soluciones como podremos llegar al consenso. Se deberá hacer un gran esfuerzo para invertir la lógica

tecnocrática centrada en las soluciones, para desarrollar los métodos que nos permitirán hacer surgir un consenso: la rehabilitación del trabajo de comisión, la organización de la colegialidad, la utilización del conocimiento; medios para tomar conciencia de los problemas desdramatizando las soluciones.

Séptima observación: Inversión en el conocimiento de las realidades de la acción colectiva, formación en métodos de preparación de decisiones y de evaluación de resultados, el requerimiento a los miembros de la sociedad civil para animar las comisiones de reflexión y de análisis de los problemas son todas cuestiones clave para asegurar la renovación del juego del Estado.

Las estructuras y las estrategias racionales no marcarán la diferencia, sino que será la práctica de los funcionarios la que la marcará, y la acción eficaz será la que conseguirá transformar la lógica.

Ya no se trata de dirigir directamente o indirectamente a los ciudadanos ni de hacerlos actuar sino de crear condiciones de reencuentro, de aportar los conocimientos, las herramientas y las experiencias para que aquellos a los que uno quiere ayudar puedan decidir por ellos mismos.

¿QUÉ ESTADO PARA LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DEL PRÓXIMO SIGLO?. ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Eugenio BURRIEL ¹

I. Introducción

A lo largo de estos días hemos asistido a diversas ponencias y mesas redondas en las que se cuestionaba el papel de los modernos Estados ante las profundas transformaciones experimentadas por las sociedades occidentales en los últimos años.

Así, se han tratado, con carácter general, la crisis de los Estados y las experiencias habidas en los países de nuestro entorno dedicándonos en el día de hoy al análisis de cómo se han trasladado estos fenómenos al caso español y de las peculiaridades que reviste la situación actual de nuestro país.

Todas las sociedades fuertes están reflexionando y actuando en la transformación de su tejido público, tratando de identificar las nuevas y futuras misiones y funciones de los estados y modificando sus tradicionales burocracias según un modelo organizativo basado en la búsqueda de eficiencia y calidad, en un marco de reducción del gasto pero garantizando los principios de eficacia, seguridad, accesibilidad e iniciativa.

Creo que resulta interesante contextualizar la situación en que nos movemos, pues de lo contrario podríamos correr el riesgo de que tanto hablar de reforma y modernización

lleguemos a concebirlas como un fin, como algo necesario que se autojustifica, olvidándonos de su carácter, estrictamente instrumental. La meta a la que debemos llegar está muy clara, y no es otra que la adaptación de nuestro modelo de Administración al tipo de sociedad que nos toca vivir y a la cual debe servir la Administración.

De este modo, cada vez que hablamos de la necesidad de reformar los servicios públicos, debemos tener en cuenta que estamos hablando de la necesidad de acompasar el funcionamiento del aparato del Estado, entendido en sentido amplio, al nuevo contexto social en que debe desarrollar su actividad, y que, a lo largo de un proceso especialmente intenso durante los últimos diez años se ha visto profundamente modificado.

Aunque se trata de un debate común a las sociedades de nuestro entorno, en nuestro país adquiere singularidad en la medida en que coincide con otros debates y otros escenarios que hacen más complejo y más necesario el proceso de mejora de nuestra Administración Pública.

Sin ánimo de extenderme demasiado quiero poner de manifiesto algunos de los principales acontecimientos que, a mi juicio, permiten hablar de la existencia de estas notas características y singularidades que más han influido para conducirnos a la situación en que nos encontramos y que, por tanto, van a

¹Secretario de Estado para la Administración Pública.

condicionar los objetivos que pretendemos alcanzar con la reforma.

1.- En primer término, es un lugar común afirmar que en los últimos 20 años *se ha consolidado en España el modelo de Estado del Bienestar*.

El rasgo diferenciador de la implantación de este modelo de Estado en nuestro país es la extraordinaria brevedad con que se lleva a cabo.

Así, en el período 1972-92, el gasto público pasó de representar el 23% del PIB al 48%, equiparándose tanto en volumen como en la estructura de su distribución con el de otros países europeos.

En este período ha sido una característica esencial la extensión e intensificación de la acción pública en una serie de parcelas y sectores como la sanidad, pensiones, educación, acción social, infraestructuras, vivienda o seguridad, por citar solo algunos, que han supuesto un desplazamiento de los bienes públicos tradicionales (defensa, administración y servicios económicos), que se han visto relegados a un segundo plano por estos nuevos *bienes sociales*.

Este "salto adelante" de nuestro sector público, ha tenido, sin embargo, algunos efectos no deseados sobre los servicios públicos. Así, conseguida la cobertura inicial de muchos de ellos a través de su generalización, no se ha alcanzado toda la calidad deseada en los mismos, lo que ha provocado las críticas a este respecto.

La extraordinaria brevedad a que antes hacíamos referencia determina que nuestro país sufra problemas adicionales que lo hacen más vulnerable a la competencia internacional; así, el incremento de los costes sociales y

laborales en los últimos años no ha ido acompañado de un aumento paralelo de la productividad, y, por otra parte, la crisis fiscal se nos ha echado encima cuando todavía nos queda un largo camino para paliar algunas carencias históricas en materia de capital social y, sobre todo de infraestructuras.

Esto supone un escaso margen de maniobra para el ajuste, pues, si la reducción de gastos sociales podría llevarnos a niveles de calidad no tolerables, utilizar la inversión como partida de ajuste prolongaría nuestro atraso histórico en infraestructuras.

En el mismo sentido, la expansión del campo de actuación del Estado, ha producido una extraordinaria diversificación de las formas de intervención sobre la realidad social.

La realidad administrativa actual conjuga la actividad reguladora, la prestadora y la promotora. Del mismo modo existen servicios que operan dentro y fuera del mercado, unidades que se autofinancian o que obtienen beneficios y otras que son estructuralmente deficitarias, órganos que realizan actividades repetitivas en un entorno estable, y otros que se ven obligados a innovar en un entorno cambiante. Igualmente coexisten actividades consolidadas y permanentes con programas incipientes o estrictamente coyunturales, unidades autosuficientes y unidades que requieren para su actuación de complejas interacciones entre diferentes organismos, trabajos rutinarios o con bajos niveles de especialización junto a sofisticadas exigencias de la más alta cualificación profesional.

La diversificación de actuaciones se ha debido sustentar en una estructura de prestación de servicios excesivamente rígida y que no ha evolucionado en paralelo al cambio progresivo en las misiones del Estado.

En un primer momento, estas deficiencias se notaron menos mientras fue posible acudir a políticas incrementalistas: mayor aporte de recursos económicos y mayor reclutamiento de recursos humanos. Esto explica el fuerte crecimiento del empleo público, que prácticamente se duplica entre 1975 y 1992.

En concreto, en el período 1982-1994 el personal al servicio de las Administraciones Públicas ha crecido en torno al 47 %, concentrándose sobre todo en el personal ocupado en los servicios públicos de carácter prestador. Así, en el ámbito de la Administración General del Estado el 83 % del nuevo empleo que se ha creado ha correspondido a educación y sanidad.

Pero en la actualidad, junto al convencimiento de haber alcanzado el techo de presión fiscal y el consenso existente acerca de la no existencia de márgenes para incrementos neutrales, que no repercutan negativamente en el crecimiento y en la competitividad, también hay unanimidad respecto de la necesidad de reducir el déficit público, uno de los objetivos esenciales del Gobierno, y una exigencia a corto plazo para la convergencia europea.

Por tanto, la situación no es la de la mera culminación de un período de crecimiento incremental que ha tocado techo, sino, más bien, el inicio de una fase de ajuste económico que va a prolongarse en el tiempo, lo que plantea la necesidad de cuestionarse aspectos importantes del funcionamiento de nuestras administraciones.

Este proceso, repetido en los países homólogos de España conduce a introducir necesarias reformas en la gestión de los servicios públicos que, a través de una mayor flexibilización de su actividad, permita compaginar la eficiencia en la utilización de los recursos con mayores índices de calidad

en las prestaciones.

2.- La segunda de las notas diferenciales de la situación española y que condiciona lo que debe ser la reforma, es el *proceso de descentralización política del Estado* iniciado con la Constitución de 1978.

Como es sabido, a través de este proceso se han transferido importantes bloques competenciales a las Comunidades Autónomas y un gran volumen de recursos, lo que las ha convertido en los principales gestores de un buen número de servicios públicos.

Así, el peso del Estado central en el conjunto del gasto público ha disminuido entre 1982 y 1994 del 84 % al 65 %, mientras que las Comunidades Autónomas superan el 22 % y las administraciones locales el 12 %.

Del mismo modo, y de forma paralela, las Corporaciones locales han asumido también la prestación de numerosos servicios, especialmente en el medio urbano, lo que ha provocado un crecimiento del peso político, presupuestario y gestor de las administraciones territoriales en detrimento de la Administración del Estado.

Así, entre 1982 y 1994 el volumen de empleo en la Administración General del Estado se reduce en 253.527 efectivos, en tanto que las Comunidades Autónomas crean en ese mismo período más de 600.000 empleos.

En 1982 la Administración Central contaba con el 85 % del empleo público, las Comunidades Autónomas no llegaba al 4 % y las Entidades Locales sumaban un 12 %. Por contra, a finales de 1994 la Administración General del Estado contaba sólo con el 48 % del empleo público, las Comunidades Autónomas suman un 32 % y casi un 20 % los entes locales.

En el momento actual, en el que nos encontramos muy cerca de la conclusión del proceso de transferencias, las previsiones apuntan a un escenario en que las Comunidades Autónomas serían, con mucho, el principal empleador público del país con más del 45 % de los empleos, en tanto que la Administración General del Estado supondrá una cifra inferior al 30 %.

Por tanto, desde la Administración del Estado debemos ser conscientes del cambio de nuestro rol, dejando el protagonismo en la gestión de los servicios públicos a quien debe tenerlo, las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, y reorientando nuestra organización a las nuevas funciones que nos toca desempeñar, sin que existan solapamientos ni duplicidades.

3.- Finalmente, el tercero de los aspectos que diferencian nuestra posición de la del resto de los países de nuestro entorno *es el rapidísimo proceso de apertura a la sociedad internacional* después de un largo período de aislamiento.

La integración en la Unión Europea representa la superación de décadas de aislamiento económico y político que apartaron a nuestro país de las posibilidades de desarrollarse económicamente y de alcanzar protagonismo en la sociedad internacional.

Sin embargo, la plena integración en las Comunidades Europeas conlleva notables exigencias desde el punto de vista político y económico que se acentúan con el objetivo de puesta en marcha de un mercado interior europeo y de alcanzar la plena unión económica y monetaria antes de fin de siglo.

España asumió el desafío de la integración recién salida de una fuerte crisis económica y en medio del proceso de descentralización

política hacia las Comunidades Autónomas, lo que introducía mayor complejidad en el proceso de coordinación institucional interna para la elaboración y puesta en práctica de las políticas europeas.

De este modo, y pese a que parte de los poderes del Estado se transferían, surgían nuevas tareas del Estado, esencialmente, de coordinación y planificación general que exigían cambios en el panorama administrativo y presupuestario.

Así, la nueva etapa abierta tras la firma del tratado de Maastricht, plantea nuevas exigencias para los estados miembros, que para España se concretan, esencialmente, en el cumplimiento de los criterios de convergencia el 1 de enero de 1997, lo que determina la necesidad de adoptar grandes reformas en la gestión de los recursos públicos que, al margen de medidas puntuales, implican la modernización de la gestión del gasto, imponiendo la necesaria disciplina en los procesos de elaboración y gestión presupuestaria, que permitan alcanzar dichos objetivos de convergencia.

Además compartimos el compromiso con el resto de países de la Unión de defender un modelo de desarrollo que combina el crecimiento económico con el progreso social. Construir también la dimensión social europea en el actual contexto de globalización de la economía, es un reto para las administraciones europeas: mantener un alto nivel de prestaciones, defender la cohesión social y la solidaridad interterritorial y promover el desarrollo económico en condiciones de competitividad.

En este contexto, una de las misiones esenciales del Estado consiste en reforzar la representación de España tanto en la Unión Europea como en el resto del mundo. En

concreto, en el ámbito europeo la posición de nuestro país tendrá más posibilidades de ser aceptada en la medida en que se encuentre mejor preparada, explicada y defendida, lo que, a su vez, dependerá de la coherencia de la posición en el interior de nuestro país.

De este modo, es necesario poner a punto los mecanismos de coordinación interna tanto dentro de la Administración del Estado como con las diferentes administraciones, de modo que la información circule de manera fluida y las posiciones españolas reflejen una estrategia compartida por todas las Administraciones Públicas.

Todas estas cuestiones nos hacen creer en la necesidad de una reforma en profundidad que permita dar solución a los problemas y necesidades que tenemos planteados.

II. Las "nuevas" misiones del Estado en España

Ahora bien, este proceso de reforma del Estado y de corrección de sus disfuncionalidades históricas debe partir de una previa reflexión sobre las *misiones esenciales* que el Estado debe cumplir en cada país. Debemos plantearnos cuál es el "Estado necesario", el que requiere la sociedad española de finales de siglo. No se trata de una cuestión de tamaño, sino de la definición del "rol" del Estado frente a los problemas económicos y sociales, el sistema de relaciones con la sociedad, la vertebración territorial del poder y su capacidad de gestión efectiva para cumplir el papel que se le atribuya.

En este seminario se ha abordado durante los días previos una reflexión sobre el papel que debe desempeñar el Estado, planteándose distintas misiones según las circunstancias de cada país, y no quisiera dejar pasar la ocasión de esbozar a grandes rasgos las responsabilidades que, a mi juicio, debe ejercer el Estado español en los próximos años:

1.- Un Estado que promueva la competitividad en un marco de equidad y cohesión social.

En primer lugar, y debido a los problemas que acusa actualmente el Estado del Bienestar, es preciso proceder a su revisión, pero no para desmantelarlo como pretenden las fuerzas conservadoras, sino para, preservando sus objetivos centrales de progreso social y económico, que continúan plenamente vigentes, adaptarlo a las nuevas circunstancias socio-económicas.

La refundación del Estado del Bienestar es el gran empeño de la socialdemocracia en este final de siglo, reconstruyendo el concepto de progreso y recuperando su atractivo. Esta refundación sólo puede realizarse desde la confianza en la competitividad del Estado del Bienestar. Éste contribuye directamente a potenciar la productividad y la excelencia mediante su dedicación a la formación de capital humano, su garantía de la cohesión social y económica y su compromiso con una seguridad mínima que ofrezca la confianza necesaria para pensar en el futuro.

En el caso español esta refundación, habida cuenta de las ya citadas peculiaridades del mismo, debería discurrir sobre los siguientes ejes:

En primer lugar, evitar la burocratización excesiva y la ineficiencia de los mecanismos de provisión de servicios públicos.

En segundo lugar, debe compaginar el incremento de la eficacia redistributiva y la evolución de las necesidades sociales, diferenciando las prestaciones y concediendo, como ya se está haciendo, un margen mayor de libertad de elección en temas como sanidad, educación, etc.

En tercer lugar, resulta aconsejable reforzar los efectos redistributivos de la imposición y combatir el fraude fiscal que en España alcanza un nivel elevado dentro de contexto europeo.

Finalmente, habrá que perfeccionar el proceso de asignación de los recursos públicos, de manera que seamos capaces de efectuar una revisión periódica de sus prioridades y ámbitos de actuación, utilizando unos criterios de evaluación claros y depurados que permitan establecer el umbral de la política de igualdad.

2.- Un Estado garante de la convivencia y solidaridad entre los pueblos de España

En segundo lugar, el Estado debe erigirse en garante de la solidaridad y de la convivencia entre los pueblos de España.

La creación de las Comunidades Autónomas ha sido un factor clave en la consolidación democrática del Estado español, y ahora que nos acercamos al fin del proceso, es evidente que los nuevos poderes territoriales han permitido la liberación de una energía política reprimida históricamente otorgándole un marco constitucional para su circulación y distribución, y posibilitando asimismo el acercamiento de los poderes públicos a los problemas y necesidades regionales.

A este respecto, el Estado debe jugar un papel esencial en la articulación de las autonomías a través de una visión compartida de España que garantice la convivencia y la solidaridad. Esto supone hacer atractiva la idea de España asumiendo la formulación de un proyecto en común en el que se reconozcan todos los españoles.

Desde esta perspectiva somos conscientes de que este proyecto común solo podrá salir adelante no ya sin limitar, sino estimulando la iniciativa y, consiguientemente, la responsabilidad de los poderes autonómicos y locales, rompiendo el círculo vicioso de la desconfianza y el victimismo, asumiendo con claridad y con un espíritu de tolerancia la diversidad inherente a la descentralización y abandonando prejuicios de uniformidad incompatibles con el hecho político de las autonomías.

Superada la fase inicial de asentamiento y culminado el proceso de asunción competencial, la legitimación de los poderes

autonómicos pasa por satisfacer eficazmente las demandas sociales y para ello resulta necesario racionalizar y adaptar nuestra Administración al marco político del Estado de las Autonomías.

Además, también las Comunidades Autónomas, que han reproducido en pequeña escala algunas patologías burocráticas de la Administración del Estado, deberían plantearse la descentralización de cometidos en favor de las Administraciones locales, en aplicación del principio de subsidiariedad, que defiende la ubicación de competencias allí donde coinciden las capacidades adecuadas y la mayor cercanía a los ciudadanos. Esto sería especialmente importante en las grandes ciudades.

También, además de la ya inaplazable adaptación de la Administración del Estado a la realidad del Estado Autonómico, deberá hacerse un esfuerzo, en beneficio de la construcción del interés general, para buscar la convergencia de las administraciones descentralizadas, identificadas muchas veces con intereses particulares.

Por lo demás, el Estado Autonómico tiene que conseguir un mayor equilibrio entre la descentralización del gasto público y la del ingreso, potenciando los que son propios de las Comunidades Autónomas y reduciendo el peso de la transferencia de los recursos estatales.

3.— Un Estado comprometido con la Unión Europea y la apertura al resto del mundo

La tercera de las misiones que, a mi juicio debe desempeñar el Estado español de fin de siglo, se caracteriza por un fuerte compromiso con la Unión Europea y la apertura al exterior.

Esta apertura ha permitido a nuestro país el mayor salto en niveles de desarrollo y prosperidad de su reciente historia; por ello, España debe perseverar la estrategia de abrirse a la concurrencia internacional sin caer, de nuevo, en el ensimismamiento, causa directa del retraso histórico de nuestra economía y sociedad.

La internacionalización creciente multiplica, como ya he señalado, los problemas comunes y pone en evidencia la incapacidad de los Estados para absorberlos por separado. Solo la Unión Europea nos proporciona la certidumbre y la estabilidad necesarias para enfrentarnos a estas cuestiones. Sin el paraguas europeo, España estaría a merced del viento que soplen los mercados internacionales. Por ello, profundizar en nuestra relación con la Unión Europea y, en su seno, en la apertura al resto del mundo, es la opción más segura para alcanzar el nivel de bienestar de los países más avanzados. En la apertura al exterior y, en particular, a una economía globalizada, los países, también el nuestro, se están jugando su futuro.

Todo ello requiere un gran esfuerzo para explicar en nuestro ámbito nacional lo que representa Europa, de modo que los sacrificios exigidos por los ajustes competitivos para alcanzar la unión económica y monetaria, no provoquen un sentimiento de rechazo a la idea de Europa.

Paralelamente, una de las misiones esenciales del Estado en el actual contexto internacional consiste en reforzar la representación de España tanto en la Unión Europea como en el resto del mundo.

Como consecuencia de todo ello el Estado debe:

- Hacer efectiva la disciplina fiscal para

lograr el cumplimiento de los criterios de convergencia económica en la Unión Europea.

- Poner a punto los mecanismos de coordinación interna, tanto en el seno de la Administración del Estado, como entre las diversas administraciones, de modo que las posiciones españolas reflejen una estrategia europea lo más compartida posible.
- Repensar la organización de la acción exterior del Estado, rebasada sin duda en sus funciones y estructuras tradicionales.

4.- Una diferente relación entre el Estado y la sociedad

En cuarto lugar, hay que modificar la relación entre el Estado y la sociedad. Desde el momento en que toda la actividad de las Administraciones Públicas está orientada a la sociedad, existe un sentido finalista en la acción pública que obliga a la Administración a dirigirse hacia los ciudadanos, objeto de su actividad, y a evaluar y verificar los resultados de su acción. Por ello, la actividad de la Administración Pública debe de conducirse bajo dos criterios: la accesibilidad y la iniciativa pública.

La accesibilidad se traduce en que el contacto entre los ciudadanos y la administración sea sencillo y directo existiendo mecanismos que lo hagan atractivo y fluido. La accesibilidad supone también que la administración se haga presente en el territorio y que adopte métodos y formas que guarden relación con el ciudadano al que se dirigen sus iniciativas.

Por su parte, la iniciativa implica una actitud vigilante para anticipar las respuestas a las demandas y supone también una actitud de

control sobre los efectos y los resultados, que permita a los poderes públicos corregir las desviaciones que se produzcan sobre los objetivos perseguidos.

La forma y la intensidad con que se adopten estos dos criterios, condicionarán la capacidad de las administraciones para comunicarse con los ciudadanos, determinando así un modelo de relaciones democrático o, por el contrario, de subordinación.

5.- Un Estado construido sobre la responsabilidad y la transparencia de la vida pública

Finalmente, y para no extenderme más, el modelo de Estado que pretendemos debe profundizar en la transparencia de la vida pública y en la responsabilidad.

En un estado de derecho, como el que consagra la Constitución de 1978, el comportamiento de los poderes públicos no sólo se legitiman por lo que hacen, sino también por cómo lo hacen y, así, la sociedad valora a las instituciones no sólo por la prestación de bienes y servicios públicos, sino también por el camino elegido para desempeñar sus funciones.

De ahí la importancia de superar las deficiencias en la organización y funcionamiento del Estado y adoptar cuantas medidas permitan acabar con las llamadas "zonas grises" (aquellas en las que se combinan las oportunidades para el enriquecimiento privado y la debilidad en la protección del interés público), que tan perjudiciales son para dotar de credibilidad a la actuación administrativa.

Para ello, es necesario abordar de manera definitiva la distinción entre las responsabilidades políticas y las meramente

administrativas, devolviendo a cada uno de estos órdenes las competencias que le son propias y asignando, en consecuencia, los mecanismos de control y de toma de decisiones apropiados para cada uno de ellos.

En el mismo sentido es necesario acometer una renovación del ordenamiento administrativo, adaptando sus procedimientos y técnicas a la realidad heterogénea y dinámica a la que se enfrentan las Administraciones Públicas. Las actuales normas organizativas no se ajustan a las necesidades actuales y se producen fenómenos rechazables de huida del derecho público, e, incluso, de huida de la propia organización administrativa, como es el fenómeno de los Entes Públicos, por la uniformidad y rigidez de las normas administrativas.

Es necesario reconducir la utilización instrumental que se hace de las formas privadas para gestionar servicios públicos enmarcándose en unas reglas estrictas de transparencia y responsabilidad. Bajo el pretexto de las rigideces del Derecho público y argumentando una mayor eficacia y eficiencia se han creado con demasiada frecuencia organismos, entes y sociedades instrumentales, sin asegurar ni el marco preciso de responsabilidad, ni la debida transparencia de sus operaciones.

Finalmente, es preciso rediseñar los sistemas de control interno y externo sobre la actividad pública adecuándolos a su actual tamaño y diversidad, haciendo compatibles el control de legalidad y el principio de eficacia, además de reforzar el control de gestión para verificar los resultados económicos de manera independiente, sin olvidar el papel reservado al Parlamento y al Tribunal de Cuentas.

EL DEBATE SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO EN FRANCIA

Philippe MAZUEL¹

"Un Estado es una comunidad soberana cuya existencia está materializada por un espacio, un territorio, que trasciende todos los particularismos"

Si se acepta esta definición, uno puede preguntarse si el Estado no se verá amenazado por todas partes:

1º) La soberanía se ha convertido en una noción relativa, bajo el doble efecto de la construcción europea y de la mundialización; la desreglamentación europea obliga a los servicios de interés económico general (SIEG) a que se reorganicen, la "burbuja especulativa" hace vacilar las monedas, la revolución numérica mundializa la información y los Estados tienen cada vez menos influencia sobre las decisiones estratégicas de las empresas privadas, debido a la internacionalización de las mismas.

2º La trascendencia de los particularismos, que se podría llamar "soberanía cultural interna", es decir, la capacidad del Estado para imponer normas y, por lo tanto, para modelar la homogeneidad cultural –capacidad que en la historia se ha visto frecuentemente plasmada en un aplastamiento de las diferencias–, esta trascendencia, pues, se ve facilitada por la televisión, que difunde una cultura común, pero se ha vuelto también más

difícil con los movimientos migratorios humanos e ideológicos, la mezcla de las culturas y el triunfo de los derechos humanos, que imponen un cierto respeto por las diferencias.

3º) En cuanto al territorio, cuando no se encuentra francamente amenazado en su unidad por el despertar de las naciones, como se vio en Checoslovaquia –para tomar un ejemplo civilizado–, o como se ve también dentro de la Unión Europea con Bélgica, experimenta de todos modos profundas modificaciones con la regionalización, así como un debilitamiento con la "desterritorialización"; quiero decir que solidaridades nuevas de redes reemplazan las solidaridades antiguas construidas sobre la cercanía geográfica; aquella evolución inicia un nuevo modo de organización del espacio.

A estas observaciones sobre la soberanía, la trascendencia y el territorio, hay que añadir que el Estado benefactor (welfare state) atraviesa también una crisis financiera consecuencia de la deceleración del incremento económico, del aumento del desempleo y de una mejor esperanza de vida.

Sin embargo, el Estado, roído en su autoridad y su eficacia simultáneamente por el infra-estatal, el supra-estatal y el trans-estatal tiene que hacer frente a numerosos retos: dificultades presupuestarias, peligros

¹Jefe de la Oficina de Métodos Modernos de Gestión del Ministerio de la Función Pública de Francia

ecológicos, necesidad de solidaridad frente al desempleo, tremendo aumento de la demanda educativa y de formación, integración de poblaciones ajenas a la cultura europea, urbanización acelerada, a veces acompañada de la formación de ghettos sociales o étnicos, empobrecimiento de ciertas zonas agrícolas, SIDA, inseguridad etc.

Junto a todos aquellos retos existe, por lo menos en Francia, una fuerte demanda de Estado, que expresa una necesidad de protección. No manifiesta el deseo de que el Estado intervenga más, sino de que haga correctamente lo que tiene que hacer. Desde este punto de vista, no se plantea más el debate "más o menos de Estado", que prevaleció en los años 86-88, cuando la ideología liberal Thatchero-reganiana iba viento en popa; un cierto consenso dentro del mundo político sobre la noción de un Estado más eficaz. "Mieux d'Eld" le ha relevado.

¿Pero qué entendemos por un Estado más eficaz? ¿Qué deben ser, desde ahora, los deberes del Estado, sus medios, sus límites?

Gracias al señor Jean PICQ y a su ponente M. Jean-Ludovic SILICANI, esas preguntas fueron estudiadas con todo detalle el año pasado y las respuestas recogidas en un informe llamado "El Estado en Francia", o más simplemente, "rapport PICQ", sobre el cual me he basado principalmente para preparar la exposición de hoy.

Los franceses culpan al Estado de ser opaco, lejano, rígido, insuficientemente reactivo y también de faltar de vez en cuando a su deber de imparcialidad. Sienten que, por haber tratado de ocuparse de todo, se ha identificado con la "explosión" de los gastos públicos y que ha dejado de las señales que necesitan los ciudadanos para comprender los cambios económicos y sociales que aguantan.

Ahora bien, ninguna organización puede obrar correctamente sin conocer sus deberes con precisión.

En primer lugar, el Estado debe definir sus funciones para poder así movilizar sus fuerzas, dominar sus gastos, ser útil a los ciudadanos y mantener, en un mundo abierto y exigente, la unidad y la prosperidad de nuestras comunidades nacionales.

Esto es, entre otras cosas, lo que trata de delimitar el "rapport PICQ" que distingue las responsabilidades fundamentales de las responsabilidades de soberanía y de las que el Estado comparte con otros actores de la vida nacional.

I. Las responsabilidades fundamentales

Durante los últimos veinte años, el Estado se identificó progresivamente con el "welfare", respondiendo a todas las demandas y transformándose así en un gigantesco servicio de beneficencia.

Sin embargo, el debate político no aclara más la orientación de la sociedad: se limita a evaluar los márgenes de las maniobras económicas. La acción política aparece siempre como urgente y a menudo precipitada. Al parecer, los acontecimientos dominan a un Estado cada vez menos capaz de dar a los ciudadanos la impresión de que domina el futuro y garantiza la cohesión de la comunidad nacional.

Si se quiere asumir sus responsabilidades fundamentales, el Estado debe en primer lugar situarse; debe también ser capaz de aclarar el futuro y organizar el debate público; deber procurar que cada uno pueda conocer y

entender mejor la ley.

A. Situar

El movimiento de regionalización y la construcción europea se añaden al complejo carácter de la administración estatal misma, de manera que el funcionamiento de las administraciones públicas es cada vez más ilegible para los ciudadanos.

Ahora bien, en las sociedades democráticas, que tiene que hacer de la transparencia y la responsabilidad reglas de oro, es importante saber quién está encargado de qué. Con este fin, el Estado debe esclarecer las esferas respectivas de la iniciativa privada y de la intervención pública y tiene también que especificar el reparto de las competencias entre las autoridades locales, la Unión Europea y el mismo.

a) En lo que concierne al campo de la acción pública, la lógica requiere que el Estado conceda la prioridad a aquellas responsabilidades que ninguna otra institución pudiese desempeñar en su lugar: defensa, seguridad, justicia, diplomacia, pero también elaboración de normas y control de sus aplicaciones. Esa responsabilidad normativa constituye el instrumento principal del Estado-regulador que a veces se ha visto oculto por el desarrollo del Estado-benefactor, del Estado-empresario, del Estado-gestor.

Las intervenciones del Estado fuera del campo de sus responsabilidades propias deberían ser excepcionales. No le incumbe desempeñar el papel de operador, salvo cuando el mercado está ausente, cuando un interés nacional estratégico está en juego o cuando el funcionamiento del mercado amenaza algunos derechos fundamentales (alojamiento, sanidad,

educación).

Se viene así a delimitar la definición de los servicios de interés económico general (S.I.E.G), con el fin de limitar lo más posible las derogaciones a las normas de la competencia.

El aumento de las acciones judiciales acusando la gestión de importantes empresas, privadas como públicas, demuestra la necesidad de la función de regulación y de moralización dentro de una economía de mercado.

Al papel de Estado-regulador se puede añadir el de Estado coordinador de múltiples redes: la gestión centralizada e integrada de la sociedad, que permitía la movilización de los recursos alrededor de objetivos claramente prioritarios, ha perdido en gran parte su eficacia porque no facilita la adaptación a un medio ambiente en mutación, no facilita tampoco la multiplicación necesaria de los lugares y procesos de innovación (Alain TOURAINE). Frente a la efervescencia del mundo del siglo XXI, hace falta no solamente un Estado regulador sino también un Estado coordinador de redes, facilitador de iniciativas. Pues, el dicho Estado debe procurar fluidez, y no rigidez, a la sociedad.

b) En lo que se refiere a la delimitación de las responsabilidades entre el Estado y la Unión Europea, por una parte, entre el Estado y las autoridades locales, por otra:

La construcción europea constituye una revolución en la medida en que es el primer acompañamiento del nuevo concepto del espacio, "desterritorializado", al cual nos referimos en la introducción.

Es asimismo, de manera complementaria, una manera de recobrar, colectivamente, soberanía

y márgenes de maniobra. Pues el supra-estatal no es la dejación de la soberanía sino su delegación: delegación de una soberanía que además se ha vuelto teórica en varios sectores dentro de los límites nacionales, con el fin de ejercer de nuevo una verdadera soberanía, aun cuando sea compartida; tanto más cuanto que la Unión Europea parece construirse sobre un modo inter-gubernamental y además con un antepecho: el principio de subsidiaridad – dicho también de complementaridad–, que tiene que ser especificado pero cuya finalidad está en impedir la intrusión del nivel supra-estatal.

Ahora, es necesario determinar qué tipo de Europa queremos y dar un contenido preciso al principio de subsidiaridad. ¿Qué competencias deseamos guardar, cuáles deseamos transferir?

Hace falta también adaptarse a los procedimientos de la Unión, introduciendo el hecho europeo en nuestras culturas administrativas, asociando más estrechamente los parlamentos nacionales a los asuntos europeos, coordinando mejor las iniciativas europeas de los actores privados y públicos.

En lo que concierne al reparto de competencias entre el Estado y las colectividades locales, hay que esclarecer las competencias de cada uno y limitar los financiamientos cruzados, pues, en varios asuntos, el Estado no ha delegado su autoridad de manera clara y coherente. No ha sido capaz, tampoco, de controlar lo que delegaba; pues, deben darse los medios para controlar eficazmente la legalidad de las decisiones de las colectividades locales (cada prefecto de departamento define al tribunal administrativo no más que dos decisiones por año); mejor dicho, se observa una propensión en sentido opuesto; el control de la periferia sobre el centro, por lo menos en el parlamento donde

los lobbies detienen a menudo un poder de veto contra las decisiones que amenazan sus intereses.

Referente a esto, se debe evitar a todo coste la balkanización de nuestros países, el regreso de la Edad Media, buscando el equilibrio justo entre el legítimo desarrollo (la palabra en francés es "épanouissement") de los componentes regionales y la autoridad del Estado central, autoridad fundada no solamente en la historia sino en un verdadero valor añadido al desempeño de todas las misiones que analizamos ahora. Pues, en un mundo multipolar de seis mil millones de habitantes, pronto de diez mil, que necesita que la voz de la razón se exprese con fuerza y autoridad, Europa no puede permitirse el lujo de dispersar su influencia.

B. Aclarar y animar el debate público

"Gobernar es preveer"

Mientras que el mundo se ha vuelto más cambiante y complejo, el Estado parece a veces sordo y ciego. Este handicap puede generar un costo político alto porque socava la confianza del país en las capacidades de liderazgo del Estado y de sus representantes.

Los ciudadanos esperan del Estado, en un lenguaje sencillo, síntesis, explicaciones, puntos de referencia. Su política tiene que estar comprendida. Y aún cuando se retira de la gestión de un sector, no debe estar ausente del análisis, de la previsión, de la capacidad de proponer. Debe ser el responsable del largo plazo en un mundo inconstante, pues, como dijo Edgar MORIN, "la política no es el arte de reinar sobre los hombres y la sociedad sino el arte de navegar en un medio ambiente".

Así, al Estado le incumbe la misión eminente

del futuro y, al mismo tiempo, responsabilizar a la mayor parte de los ciudadanos. Esta capacidad de conducir en la niebla, de guiar a los demás y de instruirles es el fundamento mismo del liderazgo. Pues incumbe al Estado animar el debate público, con otros y sobre todo los intelectuales, como es el caso en este seminario.

La voluntad general no aparece espontáneamente. Sin duda, las convicciones fundamentales están más compartidas de lo que parece, dentro de nuestros países e incluso dentro de Europa, pues al cruzamiento de nuestras varias sensibilidades busca una consciencia común, un consenso latente formado a través de los siglos. Pero se necesitan debates públicos, pacientes y argumentados, para transformar este consenso latente en acuerdos mayoritarios. Me parece que es el único medio, en las sociedades democráticas, para adaptarse a su época, introducir y llevar a bien las reformas necesarias. Pero, tras ese cálculo táctico, hay también un objetivo estratégico: el que consiste en el desarrollo de una verdadera democracia de participación, de liberación, en lugar de la democracia de representación, la cual busca sus límites en el desarrollo intelectual de la población y en el deseo correlativo de los ciudadanos a expresarse más a menudo y más directamente que durante las elecciones.

Como lo escribió Michel CROZIER, en aquella democracia de deliberación las relaciones jerárquicas tendrán que dejar paso al principio de cooperación. La función de las autoridades públicas consistirá en preparar los debates y las decisiones, poner en relación los varios actores de la sociedad (aquí se encuentra el Estado coordinador de redes) y, también, escuchándoles, entender sus puntos de vista y sus juegos para conciliarlos y hacerles progresar. En comparación con este

objetivo, la concertación que practicamos hoy día parece frecuentemente una parodia.

C. Legislar con medida

"Cuando el derecho charla, los ciudadanos le escuchan a medias"

No insistiré en este punto del "Rapport PICQ" salvo que el derecho debe ser, en una democracia viva, sencillo y comprensible para la mayor parte de la población.

II. Las responsabilidades de soberanía

Amparar al país de los peligros externos, velar por el orden público, administrar la justicia, hacer progresar los intereses nacionales en el mundo, ésa es la primera razón de ser del Estado, histórica y políticamente. El desempeño de esas misiones tiene que permanecer para él un objetivo prioritario.

A. Garantizar la seguridad

No es necesario insistir en la defensa militar, pues es obvio que la seguridad externa es el escudo detrás del cual la sociedad puede construir y desarrollarse con toda libertad.

Recalcamos simplemente que los costos de investigación, desarrollo y de fabricación de armamentos y de satélites de vigilancia son tolerados cada vez menos a escala nacional. Asimismo, la organización colectiva de la defensa, habiendo demostrado su eficacia con la OTAN, la seguridad y la independencia de Europa, depende de nuestra capacidad de construir el pilar europeo de esa alianza,

posiblemente alrededor de la Unión de Europa Occidental (UEO).

En cuanto a la seguridad interna, está condicionada la calidad de la vida cotidiana y también toda la actividad económica y social. Cuando no está garantizada, los ciudadanos encuentran sus reflejos de autodefensa o se vuelven hacia poderes de hecho en detrimento de las libertades individuales, de la cohesión social, de la democracia.

Ahora bien, el Estado no ha sido capaz de renovar su respuesta a la subida de la pequeña delincuencia: en algunas zonas urbanas, el derecho no se cumple totalmente y los ciudadanos se sienten abandonados con todos los riesgos políticos que eso ocasiona.

Esa situación es completamente intolerable en nuestros países. Como se dice en Francia, la República debe estar presente en cualquier parte del territorio.

La palabra "República" está empleada aquí en su sentido etimológico, que significa "cosa pública", como "commonwealth" en inglés. Desde este punto de vista, España es una República coronada y Francia, debido a su constitución, una monarquía republicana.

Dejemos esta paradoja simpática para volver al trato de la pequeña delincuencia. Debemos inventar, sobre todo por lo que respecta a los delincuentes jóvenes, sanciones educativas que faciliten su integración en la sociedad. Entre la cárcel, que es la peor solución y la ausencia de sanciones que incita a reincidir, hay casi enteramente que inventar nuevas soluciones que llaman a la creación de empleos nuevos, los cuales tendrán que estar bien remunerados y confiados a mujeres y hombres de gran aptitud.

B. Administrar la justicia

Una justicia rápida y respetada, que garantiza que el derecho y la equidad tienen preferencia sobre la fuerza y el hecho consumado es un requisito fundamental para la cohesión social y la democracia.

El informe de M. PICQ propone aumentar los medios de la justicia –lo que quedará reflejado en el presupuesto de 1996– y despejar la institución judicial descargando a los jueces de tareas secundarias, desarrollando la prevención del contencioso, aumentando la participación de los ciudadanos en la administración de la justicia y multiplicando las alternativas al encarcelamiento.

C. Favorecer los intereses del país en el mundo

La defensa de los intereses nacionales es una responsabilidad en plena transformación. Los contactos, los vínculos, los fenómenos de interdependencia se multiplican y casi todos los campos de actividad del estado tienen hoy día un aspecto internacional. Esa evolución nos impone adaptar los instrumentos empleados para defender y favorecer nuestros intereses.

Aparte de las tareas diplomáticas tradicionales, se trata de defender nuestros intereses económicos, de favorecer nuestros idiomas y nuestras culturas, nuestra imagen y nuestra tecnología.

Además, han aparecido nuevos terrenos de acción internacional, que el Estado debe ocupar. Primeramente, nuevos modos de acción, como la humanitaria; segundo, la diplomacia multilateral, cooperación europea en lo referente a la justicia, la seguridad y los asuntos exteriores; tercero, la

internacionalización de algunos asuntos tratados hasta hace poco en el ámbito del Estado (ecología, SIDA, lucha contra el blanqueo de dinero de la droga, etc.)

III. Las responsabilidades compartidas

En la mayoría de los grandes sectores de la vida económica y social, las responsabilidades del Estado completan y encuadran las de otros actores públicos o privados (autoridades locales, organismos de seguridad social, U.E., asociaciones, empresas).

En algunos sectores, el Estado está destinado, como hemos visto, a ser principalmente un regulador. Es el caso en el campo económico. En otros, es a la vez regulador y operador.

Trataremos de tres asuntos estrechamente ligados: 1) educación y formación; 2) cultura y comunicación; 3) cohesión social.

1) Educación y formación

La educación tiene una importancia decisiva sobre la cohesión y el porvenir de una nación. Tiene tres objetivos: es una baza esencial para aprender como trabajar; es un poderoso medio de integración; es un factor de equilibrio y de desarrollo individual y de plenitud, lo que es muy importante en un mundo que requiere cada día más creatividad, iniciativa, responsabilidad y en el cual la gente tendrá mucho tiempo libre.

Para alcanzar estos objetivos ambiciosos, es necesario adaptar las estructuras y los métodos a la diversidad de los públicos y de sus situaciones sociales. Ahora bien, la "Education

nationale" utiliza métodos uniformes, en nombre de la igualdad, que no tienen suficientemente en cuenta esa variedad. Lo que amplifica todavía más las diferencias debidas a la "des-estructuración" social y aumenta en realidad las desigualdades. Cada año, 18% de los jóvenes salen del sistema escolar sin título ni capacitación profesional, lo que constituye una verdadera bomba de relojería.

Desde este punto de vista, parece que el asunto de la inmigración, que preocupa tanto a la opinión pública, no es el aspecto más importante de la integración, pues sólo atañe a una minoría -en el sentido cuantitativo de la palabra-. Más importante es la incorporación a la nación y a la democracia de las generaciones jóvenes.

Frente a esta situación el informe aconseja:

- 1) sustituir las normas rígidas y uniformes de la Education Nationale fijando los objetivos de educación, es decir, los conocimientos que tendrán que ser dominados por los alumnos al fin de cada etapa escolar;
- 2) dar autonomía y responsabilidad a los centros académicos, a través de contratos y dotaciones proporcionales a sus necesidades particulares;
- 3) desarrollar la evaluación de las instituciones escolares.

En cuanto a la selección y a la formación de las élites, deberían ser diversificadas para poner fin a la "consanguinidad intelectual" y a lo que se llama en Francia el "pensamiento único". Deberían ser formadas mejor para escuchar, para analizar las organizaciones humanas que tendrán que dirigir, para comprender y favorecer la innovación, guiar

los cambios (Michel CROZIER) y alejarse de la concepción jerárquica de la sociedad que se ha vuelto incompatible con un mundo de intercambios y de comunicación.

2. Cultura y comunicación

Como la educación, la cultura es un medio para elevar a los seres humanos hasta la consciencia de hombres y de ciudadanos. Es una escuela de formación diaria. Es una escuela de formación diaria.

La revolución numérica y las "autopistas de la información" van a ofrecer a cada uno, en el campo cultural, una abertura y un surtido inmensos. Es decir, lo mejor y lo peor a la vez.

Para que lo mejor prevalezca, sabiendo que la mayoría de los niños pasan más tiempo delante de sus televisores que en la escuela, pueden ser tomadas tres tipos de acciones:

- 1) para favorecer la producción de programas de calidad, lo que supone principalmente el sostenimiento de un sector audio-visual público de referencia;
- 2) para desarrollar la capacidad de los niños y de los ciudadanos para analizar la información, criticarla, escogerla y consumirla inteligentemente.
- 3) para adaptar la regulación del sector audio-visual a la evolución tecnológica pues, tal como está concebida hoy día en el control de la legislación relativa a la protección de la juventud y más generalmente del orden público o en la defensa de cuotas de difusión de obras nacionales o europeas, esta función será prácticamente impotente frente a la futura invasión audio-visual. Esta

adaptación sólo puede ser internacional y flexible: internacional, pues las informaciones desconocen las fronteras; flexible, pues hay que adaptarse permanentemente a la evolución de la tecnología y del mercado. Todo eso debería producir una transformación profunda de la función reguladora de los Estados. Podrían, en particular, establecer un derecho mundial de la información, cuyo primer objetivo sería el de regular la difusión de los programas peligrosos para los niños.

3. La cohesión nacional

Me parece que la primera responsabilidad de un Estado es la de promover la unidad entre los que lo han instituido.

En un mundo diverso, hay que buscar fórmulas que abran la democracia a las peticiones de las minorías culturales, requiriendo de ellas, a cambio, el respeto a la razón y al derecho nacional. Con este fin, el Estado tiene que asumir sus responsabilidades más seriamente, dejando de esconderse en un laberinto administrativo, judicial y político para zanjar los problemas fundamentales de la ciudadanía, de la integración de los inmigrantes, de los derechos de las minorías religiosas (el velo islámico, por ejemplo) y más generalmente del reparto entre el espacio privado y el espacio público en nuestra sociedad.

CONCLUSIÓN

El Estado del bienestar y el Estado empresario se habían acostumbrado a pedir más a los ciudadanos para distribuirles más, lo que era posible en un período de desarrollo económico.

Ya no es posible y quedan, así, dos soluciones: pedir menos para distribuir menos, lo que significa una retirada del Estado difícilmente compatible con el tratamiento de los retos planteados o pedir menos para distribuir más, lo que supone una organización cada vez más eficaz, un Estado "estratégico", una nueva concepción de la "gobernación" que permita al Estado desempeñar mejor su misión de agregar y dirigir mejor (Jean LECA)

Por lo que se refiere a "dirigir", el informe de 1993 del vicepresidente de los EE.UU., sobre la eficacia nacional, sugiere las medidas siguientes: reducir los controles puntillosos; descentralizar la gestión de la plantilla; dar más poder a los Estados federados y a las autoridades locales; transformar a la administración en un socio de sus "clientes" y a sus ejecutivos en socios de los funcionarios de base; hacer los servicios competitivos; desconcentrar las responsabilidades y obligar a los funcionarios a dar cuenta de sus resultados.

Por lo que se refiere a "agregar", en un mundo que cambia continuamente, que se parece más a un mercado que a un proyecto técnico o arquitectónico y que la sociedad no controla más, ella misma debe aprender a conciliar las relaciones cada vez más tirantes entre tres objetivos, sin sacrificar ninguno de ellos: la eficacia económica –es decir, un nivel de vida aceptable–, la integración social –es decir, dar a cada uno una utilidad en la sociedad una actividad– y, por último, el

deseo legítimo de cada uno de desarrollarse en su vida personal y privada, es decir, la dignidad de las personas.

El Estado de los próximos veinte años deberá ser multifuncional: estratégico en el orden internacional, regulador de la economía de mercado, abastecedor eficaz de servicios en su campo de competencias, garante del interés general y del respeto del derecho, productor de identidad, mediador entre un ámbito europeo cada vez más importante y una esfera nacional que será todavía el lugar principal de la solidaridad y de la ciudadanía (Laurent COHEN-TANUGI)

CIRCULAR DEL 26 DE JULIO DE 1995 RELATIVA A LA PREPARACIÓN Y A LA IMPLANTACIÓN DE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS¹

NOR:PRMX9600950C

París, a 26 de julio de 1995

El Primer Ministro
A los Sres. y Sras. Ministros y Ministras

Los ciudadanos de nuestro país desean un Estado y unos servicios públicos más eficaces, más ahorradores y más accesibles.

Esta voluntad es compartida por los funcionarios y los agentes públicos, cuya cooperación activa en la empresa de reforma del Estado es una condición imprescindible para el éxito.

Francia dispone de una administración y de servicios públicos de una elevada calidad. Dicha calidad, sin embargo, no puede dispensarles de una adaptación a las aspiraciones de nuestros conciudadanos, así como a las nuevas exigencias de una economía abierta al mundo, y de una sociedad marcada por el desarrollo de los fenómenos de exclusión.

Además, en un momento en que la recuperación del país y la prioridad otorgada a la lucha por el empleo exigen esfuerzos de solidaridad y de rendimiento al colectivo nacional en su conjunto, y a cada uno de sus componentes, el Estado no se puede eximir de esa disciplina común.

Así se explica la voluntad del Presidente de la República de situar la reforma del Estado y de los servicios públicos en la primera fila de las preocupaciones del gobierno.

I – Cinco objetivos prioritarios

Asigno cinco objetivos prioritarios a la acción del Gobierno en este ámbito.

1. *Aclarar las misiones del Estado y el ámbito de los servicios públicos*

Hoy en día, la posición del Estado con respecto a los mercados y a los agentes económicos y sociales, pero también con respecto al resto de los agentes públicos, y en especial de la Unión Europea y las colectividades territoriales, se ha vuelto oscura para nuestros conciudadanos, y a veces incluso para el propio Estado.

Me parece pues fundamental emprender un esfuerzo muy concreto de clarificación.

Habrà que llevar a cabo tres tareas principales.

1.1. En primer lugar, el Gobierno debe delimitar mejor, campo por campo, la frontera entre las misiones que incumben a

¹Journal Officiel de la République Française, 28 juillet, 1995.

las entidades públicas y las que pueden corresponder a los agentes privados (mercados, empresas o agentes sociales).

El propio ámbito de los servicios es hoy en día objeto de debates. El Gobierno está decidido a defender la concepción francesa de los servicios públicos que aseguran a todos, en el conjunto del territorio, las prestaciones que tienen derecho a esperar los ciudadanos de una democracia desarrollada.

No por ello podemos dispensarnos de profundizar en la aplicación de las fórmulas que permiten asociar entidades privadas a la gestión de servicios o de intervenciones públicas.

Asimismo, hay que acometer un examen minucioso de las condiciones en las cuales los grandes servicios públicos, industriales y comerciales se deben adaptar a las evoluciones técnicas y a condiciones de competencia creciente.

- 1.2. En los diversos sectores cuya responsabilidad les incumbe, deberán ustedes definir asimismo las modificaciones que cabría introducir en el reparto actual de las competencias entre el Estado y las diversas colectividades territoriales.

Este examen será la base de la ley de aclaración de las competencias ulterior, cuya preparación he anunciado en el discurso de política general del Gobierno.

- 1.3. Por último, y para diferenciar mejor las misiones ejercidas por la Unión europea y por el Estado nacional respectivamente, es necesario dar una verdadera consistencia al principio de subsidiariedad reconocido por el tratado de la Unión europea. La conferencia

intergubernamental de 1996 deberá ser la ocasión de un progreso decisivo al respecto. Desde este momento, las diversas administraciones deben proceder al censo de los campos en los cuales el reparto de las atribuciones con las instituciones comunitarias podría plantear dificultades o requerir evoluciones.

Habrà que extraer sistemática y rápidamente las consecuencias de estos tres campos de acción sobre la organización y los medios de las administraciones centrales y descentralizadas del Estado, pues la actuales redundancias y superposiciones administrativas ya no son aceptables.

2. Tomar mejor en cuenta las necesidades y expectativas de los ciudadanos

Lo cierto es que la reforma del Estado no tiene otra razón de ser: el único objeto de la aclaración de sus competencias, la transformación de las administraciones centrales, la delegación de responsabilidades, y la modernización de la gestión pública consiste en permitir al Estado y a los servicios públicos servir mejor a nuestros conciudadanos.

Además, el Gobierno llevará a cabo tres acciones específicas.

- 2.1. Se está preparando una carta de los ciudadanos y de los servicios públicos.

Dará cuerpo a principios nuevos –la calidad, la accesibilidad, la sencillez, la rapidez, la transparencia, la mediación, la participación, la responsabilidad– que completarán los principios tradicionales y fundamentales del servicio público –neutralidad, igualdad,

continuidad— que se reforzarán con ello.

Tendrán a bien transmitir al ministro de la reforma del Estado, de la descentralización y de la ciudadanía propuestas en este ámbito para finales de septiembre. A tal efecto, les recomiendo que recojan la opinión de grupos de usuarios, y de sus servicios que están en contacto con el público.

2.2. Haciendo referencia a estos principios, cada servicio que esté en contacto directo con los usuarios elaborará un programa de mejora y de simplificación de sus relaciones con el público, definiendo los objetivos cuantitativos y cualitativos que deben ser alcanzados.

Estos objetivos se acompañarán sistemáticamente con indicadores que permitan medir la calidad del servicio prestado y la satisfacción de los usuarios.

2.3. La administración debe contribuir a responder a los desafíos de nuestra sociedad. La implantación y la organización de los servicios públicos deberán contribuir a la acción a favor de los barrios urbanos que sufren dificultades, así como a la lucha contra el abandono rural y contra la exclusión.

3. Cambiar el Estado central

La dimensión central del Estado moderno consiste fundamentalmente en prever, analizar, concebir, legislar y evaluar. Estas funciones de regulación deben diferenciarse claramente de la función de operador, que consiste en gestionar, aplicar normativas u ofrecer prestaciones. La función de operador no tiene ninguna vocación de ser centralizada. Sin embargo, el examen de las estructuras del

Estado central demuestra que éstas no respetan esta diferenciación con suficiente claridad.

Espero, por tanto, del Gobierno que aborde tres tareas principales.

3.1. Las labores de gestión que hoy en día siguen corriendo a cargo de las administraciones centrales deberán ser decididamente transferidas a los servicios descentralizados.

Correlativamente, hay que reducir sensiblemente los efectivos reales de las administraciones centrales. A tal efecto, y para el Estado en su conjunto, fijo un objetivo de un 10 por 100 de reducción de aquí al final del año 1996. Este objetivo constituye la primera etapa de una tendencia que deberá mantenerse posteriormente. Por supuesto, esta reducción de los efectivos deberá ir acompañada de una reestructuración de las direcciones de administración central, que hoy en día son demasiado numerosas y están compartimentadas en exceso.

3.2. Al mismo tiempo, es necesario mejorar las capacidades de concepción y de decisión de las administraciones centrales.

De ese modo, éstas estarán en mejores condiciones para desempeñar su función de propuesta, preparar las resoluciones del Gobierno, y evaluar la eficacia de las políticas públicas.

Llamo muy especialmente su atención sobre la necesidad de prevenir los graves fallos de funcionamiento del sistema público de decisión que se han puesto reiteradamente de manifiesto durante estos últimos años, y cuya repetición haría peligrar la confianza de los ciudadanos en el Estado. Espero que

impliquen a las administraciones sujetas a su autoridad en un planteamiento destinado a mejorar, simplificar y asegurar a nivel jurídico, técnico y financiero los procedimientos de decisión del Estado central.

Para ser más eficaz, el Estado central también debe zafarse de la dictadura del corto plazo. Debe fundamentar sus análisis en una evaluación más completa y precisa de las realidades. Debe prolongar su acción mediante la evaluación sistemática de los resultados de todo aquello que emprende.

El desarrollo en su seno de las funciones de estudio, de prospectiva, de evaluación y de control constituye pues una prioridad. No obstante, convendrá evitar la redundancia de estas funciones entre los niveles ministerial e interministerial.

Desde este punto de vista, se examinará las funciones de los servicios de inspección y de control. Se llevará a cabo rápidamente una profunda reforma de la comisaría del Plan, destinada a construir una herramienta eficaz de prospectiva y de evaluación de las políticas y del gasto público a partir de esta estructura. El funcionamiento del aparato estadístico del Estado será sometido a la renovación necesaria.

3.3. El Estado legisla y reglamenta demasiado, y a menudo mal: a resultas de ello, se ve amenazada la seguridad jurídica de los ciudadanos, y las empresas resultan penalizadas.

Habrà que tomar medidas rigurosas para invertir esta tendencia. Pido desde ahora mismo al secretariado general del Gobierno que examine las modificaciones que hay que introducir en los procedimientos de trabajo gubernativo para progresar en este sentido. En este contexto, a partir del 1 de enero de 1996

se experimentará la obligación de acompañar con un verdadero estudio de impacto los proyectos de ley y también los proyectos de decreto más importantes. Por otra parte, el Gobierno deberá fijarse, de forma coherente con los esfuerzos que el Parlamento piensa emprender en esta vía, objetivos de codificación muy ambiciosos para los tres próximos años.

Para luchar contra la proliferación legislativa y normativa, les ruego que acompañen cualquier proyecto de texto nuevo con propuestas de derogación de disposiciones cuanto menos equivalentes, por lo que a nivel de norma y volumen se refiere.

Por último, y contrariamente a una deformación técnica que considero condenable, velarán por que los textos elaborados por sus administraciones sean directamente legibles por los ciudadanos y los usuarios, eliminando, en concreto, los excesos de escritura por referencia.

4. Delegar las responsabilidades

La ley nº 92-125 del 6 de febrero de 1992, referente a la administración territorial de la República, ha hecho de la descentralización el modo de organización de derecho común de la administración del Estado. La ley nº 95-115 del 4 de febrero de 1995 sobre la ordenación y el desarrollo del territorio ha completado y concretado el dispositivo.

Aún queda mucho por hacer para que este principio se convierta en una realidad. El Gobierno emprenderá tres acciones principales al respecto.

4.1. Es conveniente elaborar ante todo el

esquema de reorganización de los servicios del Estado previsto por la ley del 4 de febrero de 1995.

El principio que orientará esta empresa es sencillo.

Las funciones destinadas a aplicar las políticas públicas, las legislaciones y, más en general, las prestaciones de servicio público, deberán ser delegadas por principio, bien a negociados descentralizados de competencia territorial o nacional, bien a centros públicos, guardándose muy bien de evitar cualquier solapamiento de competencias entre unos y otros.

Estos servicios operadores que, por definición, no ejercen las funciones del Estado, tienen vocación de ser implantados fuera del área metropolitana de París. Las decisiones al respecto deberán ser el resultado de un procedimiento transparente que se desarrolle con arreglo a normas conocidas, y prestando especial cuidado a la toma en cuenta de los diversos agentes públicos implicados.

4.2. De aquí a finales de 1996, el Gobierno deberá proceder a la agrupación funcional de los servicios territoriales del Estado.

El comité para la reorganización y la descentralización de las administraciones ha llevado a cabo un trabajo en profundidad sobre el tema. Ahora se trata de terminarlo, y pasar luego a la fase de aplicación, tomando en cuenta ante todo las necesidades de los usuarios (ciudadanos, empresas...). Esta reorganización de los servicios descentralizados incluirá, en especial, el acercamiento entre las direcciones provinciales de infraestructuras y las de agricultura y bosques, que se debe llevar a cabo a la mayor brevedad. Incluirá una reforma de los servicios sujetos a la autoridad del gobernador

civil, para proporcionar a este último los medios de ejercer plenamente sus responsabilidades, tanto a nivel provincial como regional.

4.3. Habrá que renovar en profundidad las relaciones entre el Estado central y sus operadores.

Los progresos realizados estos últimos años en el marco de los centros de responsabilidad han permitido definir nuevos modos de gestión de los créditos de funcionamiento, que se pueden generalizar al conjunto de las administraciones: globalización de los créditos, elaboración de presupuestos de negociado, seguimiento mensual, elaboración y restitución a los negociados de ratios comparativos, elaboración de informes de gestión. Pido a cada ministro que tome las medidas necesarias para que todos sus servicios descentralizados funcionen con arreglo a estas normas de gestión de aquí al final de 1996.

Más allá de estas experiencias, a partir del 1 de enero de 1996 se experimentarán contratos de servicio en varios ministerios: concretamente, permitirán determinar los objetivos asignados a los servicios operadores, los márgenes de maniobra que se les garantiza en la negociación de un presupuesto global que incluye al personal, las modalidades de evaluación de sus costes y de sus resultados, y las condiciones en las cuales los servicios y los agentes se pueden beneficiar de una participación en las mejoras de productividad. Se procurará la comparación sistemática de los rendimientos de los servicios. En los casos en que los servicios ejerzan funciones aseguradas asimismo por el sector competitivo, se estudiará la comparación de los rendimientos con este último.

Los contratos de servicio deberán ser el

resultado de un diálogo en profundidad entre el gobernador civil y los jefes de los servicios descentralizados sujetos a su autoridad por una parte, y a las administraciones centrales, por la otra. Deberán conjugarse con el ejercicio de agrupación funcional de los servicios descentralizados.

Paralelamente, durante el año 1996 se celebrarán nuevos contratos de establecimiento entre el Estado y sus establecimientos públicos: concretarán los objetivos asignados al centro, la forma en que se medirán los resultados alcanzados, así como los medios asignados, en un marco plurianual. La implantación y el respeto de estos contratos permitirán aliviar, si fuera necesario, el control ejercido sobre los establecimientos públicos, y conferir todo su sentido a su autonomía de gestión.

5. Renovar la gestión pública

Las normas de nuestra gestión pública ya han demostrado sus méritos desde hace mucho tiempo. No obstante, es necesario adaptarlas a las exigencias de un Estado moderno, para cuya eficacia es imprescindible una mejor distribución de las responsabilidades.

En este ámbito, el Gobierno debe perseguir dos objetivos fundamentales.

5.1. Hay que proseguir y acelerar la modernización de nuestras funciones públicas. En efecto, las capacidades y la dedicación al servicio público de los hombres y mujeres que sirven al Estado son bazas fundamentales para el éxito de su reforma.

Entre las numerosas acciones que pueden

conducir a este objetivo, insisto especialmente en:

- una gestión de proximidad, que simplifique los procedimientos y tome en cuenta la evolución de las misiones y de los oficios de los servicios públicos; para conseguirlo, habrá que reducir el número de cuerpos, desarrollar las disposiciones normativas comunes, y proseguir la desconcentración;
- tomar mejor en cuenta en la remuneración y la carrera las responsabilidades ejercidas y los resultados obtenidos por los funcionarios; ésto sólo es posible si se moderniza los métodos de evaluación individual, y si se aclaran los regímenes de remuneración accesoria;
- la deseable diversificación de las carreras profesionales, que pasa por un incremento de la polivalencia y de la movilidad funcional y geográfica, así como por nuevos dispositivos en materia de orientación o de reconversión profesional;
- una mayor transparencia en el acceso al empleo público, y en especial a los puestos de dirección, cuyas notificaciones de vacante deberán permitir una mayor coincidencia entre el perfil del puesto y el perfil de la carrera;
- una reforma del escalafón superior del Estado;
- tomar mejor en cuenta las evoluciones tecnológicas en la organización del trabajo y el funcionamiento de

los servicios públicos.

- 5.2. La modernización de la gestión pública también debe afectar a los procedimientos financieros y a las normas de contabilidad pública.

El procedimiento de preparación del presupuesto debe ser renovado en profundidad para, a partir de la primavera, hacer participar mejor al Gobierno en su conjunto en la determinación de los ahorros y de las prioridades presupuestarias, mejorar la información proporcionada al Parlamento y la legibilidad del gasto público, y ampliar la responsabilidad de cada ministro a la hora de distribuir los medios que se le asignan en el marco de restricciones presupuestarias más globales.

Se dará transparencia a la ejecución del presupuesto, principalmente mediante la publicación trimestral del estado de las cuentas del Estado y de la seguridad social; en adelante, el análisis de la gestión anterior de cada presupuesto y el balance de los resultados obtenidos deberán preceder al debate presupuestario para el año siguiente; se consolidará la creación de un marco presupuestario plurianual, imprescindible para el control ordenado de las finanzas públicas. Por último, se revisarán las modalidades de regulación presupuestaria con el fin de reducir las incertidumbres que hipotecan una buena gestión.

Proseguirá el esfuerzo de modernización de las normas presupuestarias y contables. Así pues, la reforma del modo de gestión de los créditos descentralizados y del control financiero que se les aplica, experimentada en dos regiones en 1995, se generalizará de aquí al inicio de la gestión 1997.

Además, el Estado se esforzará en gestionar mejor su patrimonio. A tal efecto, se creará un

organismo encargado de los asuntos inmobiliarios del Estado. Concretamente, estará encargado de implantar una verdadera contabilidad patrimonial del Estado. Se continuará la descentralización de la gestión del patrimonio del Estado.

II – La movilización del Gobierno

1. En su calidad de jefes de su administración, todos los ministros están implicados en este imperativo de reforma del Estado y de los servicios públicos.

Por su parte, el ministro de la reforma del Estado, de la descentralización y de la ciudadanía es el encargado de alimentar y de coordinar este esfuerzo colectivo. El ministro de la función pública velará por que la modernización del Estado se convierta en una de las dimensiones principales del diálogo social que está encargado de mantener.

Todos los temas que acabo de citar han sido objeto de reflexiones en profundidad y en el transcurso de estos últimos años ya se han formulado propuestas al respecto, y en especial en el marco de los trabajos de la comisaría del Plan, del comité para la reorganización y la descentralización de las administraciones y, en 1994, de la misión sobre las responsabilidades y la organización del Estado. Por otra parte, se ha llevado a cabo acciones de modernización a raíz de la circular del 23 de febrero de 1989 referente a la renovación del servicio público, y de las circulares del 18 de septiembre de 1992 y del 23 de julio de 1993.

Pido a cada uno de ustedes que, apoyándose especialmente en los trabajos que ya han sido realizados en el marco de las iniciativas que acabo de evocar, me haga propuestas

ambiciosas destinadas a acelerar el ritmo y ampliar el ámbito de la modernización, y a aplicar con determinación y de forma concreta las reformas necesarias.

2. Deseo estar en condiciones de presentar, antes de final de año, una plan trienal de reforma del Estado y de sus servicios públicos.

A mediados de septiembre; convocaré un seminario gubernamental, cuya organización solicito al ministro de la reforma del Estado, de la descentralización y de la ciudadanía. Este seminario tendrá un objetivo doble. En primer lugar, deseo permitir que cada uno de ustedes se exprese muy libremente sobre los objetivos y las prioridades de la reforma del Estado, sin limitarse a su ámbito de atribuciones particular. En segundo lugar, deberemos determinar juntos los ejes principales del plan trienal, cuya vocación consistirá en comprometer la responsabilidad del Gobierno en la realización efectiva de un conjunto circunscrito y ambicioso a la vez de reformas identificadas con precisión.

3. Les pido que, desde ahora mismo, se sirvan preparar una nota estratégica, de unas diez páginas, sobre la modernización de la administración que tienen a su cargo.

Tras un breve informe de situación, a continuación presentarán, haciendo referencia a los cinco objetivos prioritarios que he fijado para la acción del Gobierno, las orientaciones estratégicas que tienen previsto implantar para acelerar la reforma de sus servicios.

Estas notas serán remitidas al ministro de la reforma del Estado, de la descentralización y

de la ciudadanía a más tardar el 1 de septiembre: pues en efecto, permitirán alimentar el debate de nuestro seminario. Durante dicho seminario, se les solicitará que faciliten aportaciones por escrito para la elaboración de un plan trienal: serán entregadas al ministro de la reforma del Estado, de la descentralización y de la ciudadanía antes del 15 de octubre.

No olvidarán hacer participar en sus reflexiones a los cuadros de sus administraciones, ni consultar a los representantes de su personal.

4. He decidido encomendar a un comisario para la reforma del Estado, dotado de los medios necesarios, la labor de preparar propuestas operativas, y de coordinar la aplicación de las resoluciones aprobadas.

Esta estructura interministerial de alto nivel, que federará a ciertos organismos existentes, deberá desempeñar un papel determinante para facilitar la movilización de las administraciones. Durante el verano se aprobarán resoluciones para concretar sus atribuciones, sus medios y la duración de su misión.

Dentro de su administración, designarán a un alto funcionario, que tenga rango de director, y que será el interlocutor destacado de la comisaría para la reforma del Estado.

Se creará un comité interministerial de la reforma del Estado. Permitirá hacer participar mejor a los ministros en su conjunto en la definición y el seguimiento de las acciones emprendidas. Sobre todo, asumirá las misiones actuales del comité interministerial de la administración territorial.

5. Por último, pido más especialmente:

- al ministro de la función pública, que prosiga la concertación emprendida con las organizaciones sindicales, y que incluya las orientaciones que he indicado más arriba en el orden del día de la comisión de modernización de los servicios públicos que asiste al Consejo superior de la función pública del Estado; el ministro de la reforma del Estado, de la descentralización y de la ciudadanía llevará a cabo un trabajo equivalente en lo tocante a la función pública territorial; y el ministro de la salud pública y de la seguridad social hará lo propio en lo tocante a la función pública hospitalaria;
- al ministro de economía y hacienda que me proponga, para finales de septiembre, una renovación del procedimiento presupuestario así como una primera serie de medidas destinadas a reforzar la responsabilidad de los ordenadores de pago, en especial secundarios, que se experimentarán a partir de enero de 1996;
- al ministro de la reforma del Estado, de la descentralización y de la ciudadanía, que recopile, para finales de septiembre, las medidas específicas destinadas a mejorar la eficacia del Estado en los barrios que padecen dificultades;
- al ministro de ordenación territorial, de infraestructuras y de transportes que impulse un trabajo interministerial destinado a determinar los medios para asegurar una presencia más satisfactoria del Estado en las zonas rurales en dificultades, fundada en el

recurso a los principios de polivalencia y de movilidad, y que me proponga medidas en este sentido para finales de septiembre;

- al ministro de desarrollo económico y del Plan, que proponga, para finales de septiembre, la reforma de la comisaría general del Plan.

*
* *

Desde luego, a cada ministro le incumbe ante todo realizar las reformas necesarias en su ámbito de responsabilidad. Con excesiva frecuencia, esta legítima ambición conduce a aplazar, o incluso a descuidar por completo la imprescindible modernización de nuestros servicios públicos. Pero debemos convencernos de que, sin una profunda reforma del Estado y de los servicios públicos, ninguna acción política podrá dar respuesta a los desafíos que hoy en día debe afrontar nuestro país. Pido pues al Gobierno que se movilice para emprender con determinación una labor que exige mucho trabajo: la construcción, mediante un esfuerzo permanente de innovación y de adaptación, del Estado y de los servicios públicos del año 2.000.

ALAIN JUPPÉ

La colección *Documentos INAP* pretende poner a disposición de los directivos de las administraciones públicas algunos textos e informes de especial interés que no hayan tenido la suficiente divulgación por otros canales. Su objetivo es enriquecer el debate sobre la reforma del sector público, la modernización de la Administración y las políticas de recursos humanos, dando a conocer experiencias relevantes en estas materias así como reflexiones e informaciones de carácter más global.



Ministerio para las Administraciones Públicas
Instituto Nacional de Administración Pública