

SOBRE LA DIVISION DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS EN FRANCIA

Traducción de F. SANTAOLALLA

La ruptura del Ministerio de Economía y Finanzas. El poder real sigue estando en Matignon

(Le Monde, 7 de abril de 1978)

«La ciudadela rota». Este es el comentario que se hace en todas partes, especialmente en los ambientes empresariales, para saludar—debería decirse para bendecir—la escisión en dos del Ministerio de Economía y Finanzas. Algunos se atribuyen ya la paternidad de una reforma calificada de inteligente y realista porque—se dice—está en la línea de una economía liberal moderna «de una economía liberada de la omnipotencia» que ejercía la rue Rivoli (1) sobre la vida económica del país. Sin embargo, estas alabanzas necesitan algunas precisiones y correctivos.

(1) Sede del Ministerio de Finanzas.

El proyecto de cortar en dos el Ministerio no es de ayer ni siquiera de anteayer. M. Debré ya lo acariciaba cuando en 1967 oficiaba en la rue de Rivoli. Los acontecimientos de mayo de 1968 no le dejaron tiempo para realizarla. Pero este proyecto pertenecía especialmente a M. Giscard d'Estaing. Nosotros mismos nos habíamos referido al tema hace un año (2). La idea consistía en separar la gestión de las finanzas del Estado de las tareas de concepción y dirección de la política económica, el viejo sueño de M. Mendès France. En aquel momento la reforma se limitó siguiendo este esquema a separar la Dirección General de los Impuestos; por un lado, la planificación; por otro, la ejecución, para que lo cotidiano y lo contable no oscurecieran la visión de conjunto. A este motivo se añade otro: gestionar de forma separada lo que se refiere a los gastos propios del Estado (presupuestos, impuestos, contabilidad pública e incluso aduanas) y lo que es política económica (el Tesoro en sus intervenciones relativas a las empresas, Dirección de Precios y de la Competencia, Dirección de Programación y el INSEE).

La reforma anunciada contiene otra idea de similar importancia, aunque menos llamativa: se trata del desplazamiento de la autoridad de la rue de Rivoli hacia el Hôtel Matignon (3). Se ha abusado de la interpretación del control de M. Barre sobre los problemas económicos y financieros como un cambio pasajero vinculado a la fuerte personalidad de un hombre y a la urgencia de una situación. Esto era verdad, pero también había otra cosa: el comienzo o tal vez la tentativa de una auténtica reforma. M. Barre, en sus declaraciones a la salida del Elíseo el día 5 de abril precisaba: «Por supuesto, la política económica y financiera era un aspecto de la política global del Gobierno y, por tanto, el primer ministro no podía dejarla de lado. Es necesario que esto quede claro».

No se podía ser más explícito: Los asuntos importantes continuarán tratándose en Matignon, o en el Elíseo, en su caso, como hasta ahora. Desde este punto de vista se comprende que la economía o las finanzas no se puedan encomendar a primeros es-

(2) «La ciudadela hendida», *Le Monde*, 13-14 de febrero de 1977.

(3) Sede de la Presidencia del Gobierno.

padar; el poder compartido, como en el caso de Chirac, primer ministro, y Fourcade, ministro de Economía y Finanzas, ha conducido a donde sabemos: conflictos cada vez más abiertos y violentos que se traducían en las contradicciones profundas que todos notábamos en la dirección de los asuntos del país. La política económica de austeridad y relanzamiento alternativamente durante 1975-76 no era seria ni coherente. Sin duda esto ha dañado a la credibilidad del poder.

De ahora en adelante este riesgo es menos importante: M. Monory y M. Papon serán sobre todo y ante todo buenos ejecutantes. Los nuevos rótulos no cambian mucho la situación, el poder continúa en Matignon. Queda la incertidumbre de si este importante trasvase de poder es definitivo. ¿Qué pasará después de M. Barre?

Plantearse la cuestión es interrogarse sobre el tipo de política económica que se va a hacer: política a corto plazo (lo que no significa de cortas miras), del mismo estilo que la que se lleva desde hace años y que prima al empirismo, a la adaptación a los datos del momento (podría decirse que también a la improvisación) y, por tanto, a la discrecionalidad del Gobierno ante las decisiones a tomar; o política a largo plazo basada en una planificación vinculante que defina para cada cinco años los objetivos a alcanzar y las prioridades a respetar.

El problema del plan no se ha planteado en el Consejo de Ministros del miércoles. Sin embargo, es un aspecto esencial del poder económico. Tal vez su propia importancia y la gravedad de las cuestiones que plantea explican que no haya sido evocado en una discusión que esencialmente ha ratificado una reforma ya hecha.

Por qué dismantela Barre el Ministerio de Finanzas

(Le Point, 10 de abril de 1978)

Finta, golpe de Estado o revolución; hará falta tiempo y mucha paciencia para que la ruptura de la ciudadela de las Finanzas sea algo distinto de un petardo mojado.

«¿Acaso el Ministerio de Finanzas es una Bastilla? ¡Qué va!» Cuando el siniestro edificio fue asaltado por el pueblo el 14 de julio no había demasiada gente en sus prisiones, pero el majestuoso edificio, ¡el Louvre!, que vulgarmente se llama «rue de Rivoli», controla 171.000 funcionarios, dispone de unos 45 edificios sólo en la capital y de más de 3.000 en toda Francia. La Bastilla era el símbolo de una época que agonizaba, el Ministerio de Finanzas es una potencia como no hay otra en todo el exágono; no es un Estado en el Estado, es «el» Estado.

Rhône-Poulenc, la CGE, estas ciudadelas industriales que el programa común quería nacionalizar son enanos al lado de esta maquinaria formidable que desde el siglo xvi domina a Francia; es verdad que ha contribuido a hacerla nacer y vivir, pero después se ha convertido sin apenas darse cuenta en un bastión de conservadurismo y rigidez.

La descentralización, la regionalización, el reparto de responsabilidades, la autonomía de los alcaldes, los derechos de los ciudadanos, no son más que pompas de jabón si el Ministerio de Finanzas opone su veto o su inercia. Cuando se suscitan estas ideas de participación, de autonomía, las finanzas observaban el revuelo, los rosarios de buenas intenciones, los miríficos planes diseñados como jardines de Le Nôtre, y sonríen. La rue de Rivoli sabe que en cualquier caso ella dirá la última palabra.

Esta es la verdad. Y el misterio era precisamente que todo el mundo lo sabía de antemano. Dos ejemplos. Un ministro del antiguo y nuevo gobierno declaraba hace algunas semanas: «Marchar contra la omnipotencia de las Finanzas es como en *Aida* en la ópera de Bedarieux: todos dicen "¡vayamos!, ¡vayamos!", y los figurantes caminan sin moverse del sitio. Todos estamos enterados del estado de cosas, pero casi nadie se atreve a describirlo. Si Giscard y Barre tuviesen la audacia suficiente, actuarían inmediatamente en el calor de su reciente victoria. Pero no lo harán. Corren demasiados riesgos».

He aquí otro signo de los tiempos, la escena ocurre dos días después de la segunda vuelta de las elecciones en ese famoso pabellón de la música escondido en el otro extremo del parque

de Matignon, y que se dice ha desempeñado un importante papel en los últimos meses. Alrededor de la mesa una quincena de amigos del primer ministro. Objeto no escrito de la reunión: «¿Qué hacer?». De golpe alguien toma la palabra: «Es inútil perder más tiempo: o nos enfrentamos a las finanzas y tenemos valor para reducir las a lo que deben ser, es decir, uno o varios ministerios técnicos, o en caso contrario estamos soñando». Primero un denso silencio. Desde luego, hay presentes algunos inspectores de Finanzas. Después todos toman la palabra: «Hay que hacerlo. Es lo único que hay que hacer. La reforma del ministerio es previa a cualquier cambio real». Finalmente, el más antiguo del nivel más alto de entre los asistentes suspira: «Tienen ustedes toda la razón y yo estoy de acuerdo, pero ustedes saben también que es imposible. Incluso Barre y Giscard se estrellarían si intentaran este golpe de Estado».

Lo que el ministro no sabía, lo que los presentes en el pabellón de la música ignoraban, lo que ni los propios directores generales del Ministerio de Finanzas sospechaban, era que, en secreto, Valéry Giscard d'Estaing y Raymond Barre organizaban precisamente el golpe de Estado. En secreto, porque la menor filtración hubiera podido comprometer el plan en bloque. Si la enorme máquina de las finanzas hubiera oído lo que se preparaba, habría comenzado a descolgar sus 100.000 teléfonos, se hubiera transformado en lo que «también» es, un grupo de presión y quizá hubiera logrado paralizar la decisión una vez más.

Pero no ha sabido la noticia hasta el miércoles por la tarde. Como todos. El público se ha mostrado incrédulo: «Los mismos perros con distintos collares. Dos ministros en vez de uno para las Finanzas, esto no es una reforma, sino un juego de manos». Pero en la rue de Rivoli el ambiente era completamente distinto. Los caciques del ministerio han tomado conciencia en unos minutos de que esta vez la ofensiva había empezado. Algunos se encogían de hombros: «No es la primera vez que se intenta y fracasará como en el 36 y como en el 45». Otros estaban más atentos probablemente porque captan que el poder es hoy más estable y más fuerte que en 1936 y en 1945 y que el clima general no les es tan favorable.

En cualquier caso, unos y otros van a organizarse. El golpe les ha cogido por sorpresa, pero no todos los golpes de Estado terminan en revolución. En algunos meses si son astutos, y son más que astutos, son inteligentes y competentes, si los nuevos ministros se dejan enredar, la tentativa de modificación en profundidad de la Administración francesa será enterrada. La rue de Rivoli habrá reconstruido su unidad y todo continuará como siempre. Giscard y Barre han abierto brecha en la muralla de la fortaleza, pero aún no la han tomado.

Pero, veamos, ¿qué es esto del Ministerio de Finanzas? ¿Por qué con el paso del tiempo ha tomado tal importancia política? Desde luego todo el mundo protesta contra su omnipotencia, pero esto forma parte ya del diccionario de ideas preconcebidas. El Ministerio tiene tantos amigos como enemigos. Además resulta que son los mismos, protestan cuando están lejos del Louvre y vienen a pedir ayuda cuando tienen la menor dificultad. Esto lo hacen los ministros, los prefectos, alcaldes de grandes ciudades y los industriales. Si se quiere comprender el fenómeno hay que describir cómo funciona.

Cinco puntos principales permiten comprender lo que se llama las Finanzas:

- 1.º Recaudan el dinero, organizan su reparto y lo distribuyen.
- 2.º Informan y frecuentemente redactan los reglamentos que transforman las leyes que las conciernen en normas aplicables.
- 3.º Controlan todos los gastos del Estado y de los sectores que dependen del Estado.
- 4.º Disponen de hombres que les son absolutamente fieles en todos los ministerios, en las empresas públicas, en las sociedades nacionales e incluso a veces en las empresas privadas.
- 5.º Han organizado en su seno auténticos «contraministerios técnicos» que vigilan los proyectos de los otros ministerios.

Sería imposible, salvo a nivel de libro, desarrollar todos estos puntos. Aquí nos limitaremos a dar algunos ejemplos. Primero, las Direcciones Generales. En Finanzas hay una docena, mien-

tras los otros ministerios tienen dos o tres veces menos. Además ;hay que ver qué direcciones! Presupuesto: fija por escrito los gastos del Estado. Su función es la de frenar; nadie se lo reprocha, pero frecuentemente se limita a copiar las partidas presupuestarias del año anterior, eso sí, teniendo en cuenta la subida de sueldos. Lo que queda disponible después de esta prórroga inmutable es poca cosa. Ahí es donde interviene el primer ministro: los arbitrajes. El proceso es el siguiente. Un ministerio técnico prepara cuidadosamente un proyecto cualquiera. El ministro va a ver al hombre de Matignon, tras una serie de discusiones, quejas, presiones, puede lograr un medio convencimiento. Mientras tanto la Dirección del Presupuesto ni se inmuta. Manda a Matignon una nota de dos folios haciendo observaciones generalmente inteligentes al proyecto, y haciendo notar que el volumen de gastos será demasiado elevado y deberá repercutirse sobre tal o cual otro proyecto. En la mayoría de los casos el ministro técnico se vuelve amargado y avergonzado a sus queridos estudios. ¿Qué ha ocurrido? Solapadamente el control financiero y técnico de la ejecución ha prevalecido sobre la elección política. La decisión ha pasado a poder del contable.

La Dirección del Tesoro. Prácticamente inexistente al final de la guerra (por eso toda comparación con 1936 es inexacta). Adquirió una importancia considerable con la Liberación, porque había que reconstruir todo y hacía falta dinero. El hombre que la «hizo», François Bloch-Lainé, es el mismo que en un informe restringido, pero que todos los altos funcionarios conocieron, pedía a principios de los sesenta el desmantelamiento de las Finanzas. Porque él mismo había medido el poder desorbitado de una Dirección que tiene de hecho bajo su control además de la Caja General de Depósitos y Consignaciones y los cuatro bancos nacionalizados al conjunto del sistema bancario francés.

¿Hace falta aún un ejemplo? La D. G. I., Dirección General de los Impuestos. Ella sola tiene más funcionarios que empleados y obreros la Simca-Chrysler. Y todo en la misma escala: Aduanas tiene 52 barcos y algunos helicópteros. Pero ¿se sabe que el presupuesto de la Imprenta Nacional, que también depende de Finanzas, es de 540 millones de francos?

Marchais y Mitterrand se equivocan: el monopolio de monopolios que desesperadamente tratan de romper no está en las nueve empresas industriales entregadas a la venganza de la opinión pública. Está ahí, en medio de París, y nadie quiere verlo.

Sin embargo, alguien ya lo había pensado antes. En 1968 aparecía en las Editions du Seuil un librito titulado *Para nacionalizar el Estado*. Lo esencial estaba allí. Pero lo más interesante es releer la lista de los autores de esta obra colectiva: François Bloch-Lainé, por entonces director de la Caja Nacional de Depósitos y Consignaciones; el sociólogo Michel Crozier; Jacques Delors, que se encargará más tarde de las relaciones sociales en el Gabinete de Chaban-Delmas antes de convertirse en uno de los consejeros económicos del partido socialista; Simon Nora, inspector general de Finanzas y futuro colaborador de Chaban; Jean Ripert, algunos años más tarde comisario del Plan; Jean Saint-Geours, durante largo tiempo uno de los directores del Credit Lyonnais. Es decir, una fracción de la alta función pública. Por entonces era minoritaria, ahora parece que no.

Y Valéry Giscard d'Estaing, por su parte, cuando era ministro de Finanzas utilizó más de una vez el veto práctico que la maquinaria le ofrecía, pero luego poco a poco iba escuchando las críticas apagadas, el malestar sordo, las sugerencias que se le presentaban. No decía nada, observaba las grandes direcciones que debía gobernar y poco a poco se iba convenciendo de que en muchos puntos las críticas tenían razón. Pero, ¡ojo!, durante todo este período será prudente, se librará bien de chocar de frente con sus directores. Sin embargo, cesará discretamente a algunos y pondrá en reserva en el fondo de su cabeza la idea de la reforma actual. No olvidemos que Giscard tiene al tiempo por aliado.

Si se quiere recapitular los reproches serios que se hacen a Finanzas, se saca un resultado sencillo: el formidable exceso de poder de esta administración monstruo desemboca en un conservadurismo excesivo. Por tres razones: Primero, porque el propio gigantismo del ministerio, más los conflictos permanentes

que lo agitan, multiplican las posibilidades de bloqueo de una decisión. Un proyecto aceptado a regañadientes por una Dirección será bloqueado en otra. Y si los ministros se obstinan en imponer su voluntad, siempre habrá tiempo de detener la ejecución de las obras en el control de los gastos comprometidos. Alain Peyrefitte reproduce en *Le mal français* las palabras de Georges Pompidou: «Cuando Finanzas está contra una reforma hay pocas posibilidades de llevarla a cabo. Cuando Finanzas y el ministerio técnico correspondiente se oponen, no hay nada que hacer».

Pero se nos dirá, ¿para qué sirven los diputados? ¿por qué no controlan el juego sutil de las gentes de Finanzas? Simplemente porque hasta hace poco era imposible.

Por ejemplo: Nos encontramos en cualquier oficina de la Dirección del Tesoro. Está dirigido por un inspector de Finanzas y algunos administradores civiles. Edad media entre treinta y cuarenta. Todos inteligentes y convencidos de poseer, además de competencia, la clave del bien público. No olvidemos que la mayoría de los enarcas revuelve Roma con Santiago con tal de ir a parar a Finanzas, porque es el ministerio más interesante, más prestigioso y, detalle importante, los salarios son un 20 o un 30 por 100 superiores al resto de la función pública.

Añádase la quinta semana de vacaciones, que teóricamente no existe, pero que se concede generosamente en todos los servicios bajo la encantadora denominación de «semana del director».

Estos jóvenes hacen un trabajo apasionante. Por su despacho desfilan los mayores industriales franceses. Y estos grandes patrones son amabilísimos, se sienten obligados a seducir a los jóvenes funcionarios. Estos, por la tarde cenando con unos amigos, les confían ingenuamente: «Lo bueno de este oficio es que, mientras, se sirve rigurosamente al Estado (según la exquisita arbitrariedad de sus propias opiniones), y aun siendo perfectamente íntegro, se va uno preparando salidas a la empresa privada». Esto se llama el *pantouflage*.

En cuanto a los diputados, cuando piden informaciones se

las suministran lo suficientemente embrolladas para que nadie entienda nada.

La segunda razón del conservadurismo de Finanzas es que el ministerio acumula dos funciones bien distintas, la gestión de la caja y la dirección general de la empresa. Ni una sola empresa grande o pequeña tiene esta organización. La distinción de estas dos funciones es una regla absoluta que los estudiantes de gestión aprenden en el primer trimestre. Un empresario cuenta: «Un alto funcionario, cuyo nombre prefiero callar, ha sido origen de la degradación de las relaciones comerciales entre Francia y varios países. Voy a verle para tratar que no se repitan los errores. Me mira a los ojos y me declara friamente: "El Derecho soy yo"». Y esta increíble respuesta es casi lógica. No hay nadie que pueda hacer frente a Finanzas, excepto el presidente de la República y el primer ministro; y sólo pueden decidir si se encuentran en posición arbitral. Ahora bien, entre quiénes pueden arbitrar si, por un lado, está Finanzas, que son todo, y del otro, los ministerios técnicos, que no son nada. Resultado, Finanzas se arbitra a sí misma. De esta forma no escriben el Derecho, se contentan con hacerlo.

Tercera razón del conservadurismo de la rue Rivoli. La impotencia, o la astucia, de sus interlocutores. Pongámonos por un momento en su lugar, sean prefectos, industriales o alcaldes de grandes ciudades. Saben que no pueden nada contra Finanzas, entonces se las arreglan para conocer las manías de tal o cual director, y presentan sus peticiones teniendo en cuenta estas manías. El industrial habla de música con el director aficionado a la ópera, el funcionario de la DATAR sugiere creación de puestos de trabajo de categoría B porque a este director le gusta la categoría B. Franqueado cautelosamente este primer obstáculo el solicitante trata de seguir a su *dossier* a lo largo de los inmensos pasillos de la rue Rivoli. Es el juego de la oca; un solo error y se encuentra en el punto de partida. El *dossier* más pequeño tarda de seis meses a tres años en salir de las fauces del monstruo, y como nadie se atreve a combatir, todos se doblegan. Así la enfermedad de Finanzas gangrena a toda Francia.

Por todo esto Valery Giscard d'Estaing y Raymond Barre intentan estos días cortar al monstruo en dos y tal vez en tres pedazos. La izquierda ha pedido siempre reformas de estructuras, esto es una, o al menos el principio. Se articula sobre dos ideas sencillas: Primero, agrupar todo lo que se refiere a los ingresos, la fiscalidad y los gastos públicos. Es decir, la contabilidad. Cuatro servicios entran bajo el control del nuevo patrón Maurice Papon: Presupuestos, contabilidad pública, impuestos y aduanas. Segundo, todo lo demás, y, en primer lugar, la Dirección del Tesoro, es decir, los bancos, la caja de depósitos, en una palabra, el crédito. Luego las direcciones que permiten orientar la economía nacional: Programación, Instituto Nacional de Estadística, Relaciones Económicas, Exteriores, etc. Este es el sector que dirigirá el sólido René Monory. Tiene sentido común y carácter, y le harán mucha falta. El confía en la reforma: «Siempre he querido privilegiar a la economía. Me harán falta meses para conseguir una reforma de este calibre, pero lo lograré porque voy a trabajar con los grandes directores del ministerio y no contra ellos. Se trata de personas inteligentes, y porque son inteligentes me ayudarán a hacer triunfar el sentido común».

La reforma no está hecha, sólo pergeñada. El mayor de los obstáculos que va a encontrar es la buena conciencia de los funcionarios de finanzas. La mayoría tienen el sentimiento de ser servidores irreprochables del Estado, de ser espíritus cartesianos, de servir ante todo al interés general. Les cuesta entender que con el paso del tiempo se han convertido en un obstáculo a la vitalidad nacional. Ellos eran los justos y los de afuera sólo eran pedigüños, astutos hombres dominados por el dinero. Pero he aquí que el Estado les recuerda que sólo son sus servidores. Nada más.

Además, ¡oh símbolo de los tiempos!, resurge el proyecto de devolver al Museo del Louvre los locales del ministerio a cambio de edificios modernos, funcionales y menos prestigiosos, tal vez en La Defense o en Cergy. Finanzas no aceptará esta serie de hachazos sin lucha. Antes de un año sabremos quién es el Estado.

Estructura resultante:

Ministerio del Presupuesto:

Dirección del Presupuesto.

Dirección General de Aduanas e Ingresos Indirectos.

Dirección General de Impuestos.

Dirección de la Contabilidad Pública.

Ministerio de Economía:

Dirección del Tesoro.

Dirección de Relaciones Económicas Exteriores.

Dirección de Programación.

Dirección de los Seguros.

Dirección General de la Competencia y Precios.

Dirección General para las Relaciones con el Público.

Dirección de Personal y Servicios Generales.

Dirección General del INSEE (Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos).