

RECONCILIACION ENTRE LOS FRANCESES Y SU ADMINISTRACION *

Por JACQUES CHIRAC

Los franceses soportan cada vez peor a su Administración. Para la mayoría de ellos se comporta a menudo de una forma injusta, a veces hasta arbitraria, y casi siempre fuera de contacto con el mundo moderno. Los franceses se sienten incapaces de comprender a la Administración.

Este fenómeno de incomprensión se hace más alarmante cuando se piensa que Francia no anda escasa de funcionarios competentes, que sienten la vocación y los ideales de la cosa pública. ¿Cómo explicar, pues, esta aparente contradicción entre la insatisfacción del público y la calidad de los funcionarios?

En primer término, con el transcurso de los años, ha ido apareciendo y luego se ha consolidado un verdadero «poder admi-

* *Le Monde*, 12 de mayo de 1977.

nistrativo» al margen de los poderes constitucionales, de las corporaciones locales y de los ciudadanos. El Estado, lo mismo si se trata del Parlamento que del Gobierno o de la autoridad judicial, resulta ya incapaz de dominar a su Administración.

Por otra parte, los textos que regulan la organización y la actividad administrativa han adquirido una complejidad increíble. En una sociedad democrática no debería tolerarse que las reglas destinadas a gobernar la acción de todos —administradores y administrados— lleguen a ser, con harta frecuencia, incomprensibles. Por supuesto, sería ingenuo creer que la Administración, enfrentada con problemas cada vez más complejos, vaya a ser capaz siempre de resolverlos con normas simples. Pero, con demasiada frecuencia, la Administración parece preferir los sistemas sofisticados a otros, quizá menos refinados, pero accesibles a la mayoría.

Es urgente dar solución a este problema. La tarea resulta a la vez fundamental y difícil.

Fundamental porque el cambio de la sociedad francesa, la abolición de los privilegios, la elevación del nivel de vida de los franceses, todo esto precisa, quierase o no, de que haya una clara relación de confianza entre los ciudadanos y la Administración.

La tarea es naturalmente difícil. No se actúa en un instante sobre varios siglos de tradición centralizadora, ni es posible transformar con un golpe de varita las mentalidades endurecidas por decenios de poder administrativo no compartido. En realidad, habría que reinventar una estrategia completa que permitiese al Estado ir a lo esencial y sólo a lo esencial, velando al mismo tiempo por el mantenimiento de los equilibrios vitales de la nación y evitando el desmigajamiento de responsabilidades.

Se trata de una obra de largo alcance que exigiría probablemente una reconsideración global y coherente del sistema administrativo francés. En algunos puntos la obra está iniciada. Así ocurre, por ejemplo, con los trabajos de la comisión de desarrollo de las responsabilidades locales que, por primera vez en Francia, se ha planteado una reflexión en profundidad sobre una redistribución completa de los poderes y de los medios necesarios para su ejercicio entre el Estado y las corporaciones locales.

Es preciso, sin esperar más, empezar a poner las primeras piedras del nuevo edificio. Algunas obras son inmediatamente realizables, obras que contribuirían a modificar muy sensiblemente las mentalidades y las prácticas habituales, que servirían, en resumen, a testimoniar una voluntad de cambio real y a invertir el sentido de la evolución del sistema administrativo francés.

La verdadera reforma

Para reformar de manera significativa y eficaz el sistema administrativo francés es preciso modificar el Ministerio de Economía y de Hacienda, tanto en lo que se refiere a sus poderes como a sus estructuras.

Los problemas que plantean la redistribución de competencias y la práctica administrativa habitualmente seguida se acusan con una agudeza creciente, en un periodo como el actual, en el que dominan las dificultades económicas y políticas. Estos problemas se manifiestan principalmente en forma de desequilibrio en el seno del Gobierno y de parálisis, que engendran la irresponsabilidad de todas las unidades administrativas que no sean precisamente las de los servicios financieros.

El peso que ha adquirido en Francia el Ministerio de Economía y Hacienda constituye motivo de asombro para los extranjeros. No existe realmente un caso paralelo: en la mayor parte de los países han sido diferenciadas las responsabilidades económicas de las financieras (Alemania federal), e incluso se ha practicado la escisión de las funciones financieras en una pluralidad de misiones (Estados Unidos, Italia). En Francia, la Administración financiera, que ocupa el centro de todos los circuitos, es el punto de paso obligado de todas las decisiones, y esto ocurre en todos los niveles. La Hacienda observa la coyuntura y prevé el porvenir, prepara los presupuestos y controla su ejecución, fija y recauda los impuestos, controla los precios, orienta los intercambios comerciales con el extranjero, gestiona la deuda pública y juega un papel determinante en la concesión de las ayudas del Estado a las empresas públicas y privadas.

El Ministro que reúne en sus manos un tal conjunto de poderes ocupa, en el seno del Gobierno, una posición que es factor de desequilibrios. De cara a sus colegas, su peso es por lo menos igual al del Primer Ministro, a cuyos arbitrajes puede de hecho vaciar, sea de contenido o de alcance.

La concentración de las responsabilidades económicas en manos del Primer Ministro, si bien constituye una solución adaptada a la prioridad actual de urgencias, no es susceptible de convertirse en una solución duradera. El Jefe del Gobierno no puede, en efecto, ocuparse materialmente de las responsabilidades de una inmensa administración, ejercer al propio tiempo su papel de árbitro entre sus colegas, y asumir la dirección política de la mayoría. El mismo desequilibrio se produce en las relaciones con los demás órganos administrativos. Los servicios del Ministerio de Economía y Hacienda disponen, desde la fase de preparación de las decisiones hasta la de su ejecución concreta y detallada, de un poder de intervención, vigilancia y control que, debido al predominio de la óptica financiera, se traduce con frecuencia en un poder de bloqueo, tanto más eficaz cuanto mayor es la calidad de los hombres que lo ejercen.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, por último, la complejidad de la administración financiera, y la minucia y hermetismo de sus reglamentos y procedimientos, se soportan con una impaciencia creciente.

El Ministerio de Economía y Hacienda resulta así la víctima de su propia prepotencia y gigantismo. Sobrecargado con las tareas más dispares y difíciles, frena cualquier impulso. Difícil de mover por el poder político, tiende paralelamente a aislarse de los ciudadanos y de la realidad cotidiana. Se sustrae, menos que ningún otro Ministerio, a la desviación tecnocrática.

Los objetivos de una reforma son, pues, claros: hacer de la administración económica y financiera francesa un instrumento operativo y humano, que esté efectivamente bajo el mando de la autoridad política y verdaderamente próximo a los ciudadanos.

Para llevar a cabo esta reforma es preciso ir más allá de una simple redistribución de tareas entre los Ministerios; estas redistribuciones, en el pasado, han fracasado porque no suponían cambio alguno en el circuito efectivo de las decisiones, ya se

tratase de la constitución de un «superministerio» económico y financiero, superestructura artificial fáctica, o de la creación de un Ministerio de Economía y de Asuntos Económicos, vacío de poder real y sustantivo.

Es preciso proceder a un cambio en profundidad y a una reforma de los procedimientos, que se inspiren en una doble intención: dotar al poder político de una herramienta cómoda para la concepción y ejecución de la política económica, y permitir a cada uno de los Ministros el pleno ejercicio de sus responsabilidades.

Cuatro grandes funciones

La remodelación de las estructuras podría hacerse de una manera simple, a partir de la distinción de cuatro grandes funciones:

- La dirección general de la política económica.
- La gestión de la tesorería y de la Hacienda pública.
- La orientación del comercio interior.
- El desarrollo de los intercambios con el exterior.

La pieza esencial y la que presenta más novedades en el dispositivo a establecer sería la consistente en la organización de las unidades encargadas de la dirección y coordinación general de la política económica: determinación de los objetivos a largo y medio plazo y definición de las condiciones del equilibrio económico y financiero.

La reagrupación del Comisariado General del Plan, de la Dirección de Previsión, de la Delegación para la Ordenación del Territorio y del Instituto de Estadística permitirían la constitución de un auténtico Ministerio de Economía, dotado de los medios de concebir las alternativas fundamentales de la política económica y de dirigir su puesta en práctica. Con este fin sería preciso trasladar también al nuevo Ministerio los servicios de la Dirección del Tesoro encargados de la política crediticia y de las intervenciones del Estado en materia de inversiones.

Sería, además, necesario que este Ministerio, si ha de cumplir realmente una misión de síntesis y orientación, disponga de unas

relaciones privilegiadas con el Primer Ministro, para lo cual convendría que fuese dirigido por un Ministro Delegado del propio Jefe del Gobierno.

La remodelación quedaría, sin embargo, muy incompleta si el Primer Ministro no dispusiese directamente de los servicios encargados de la preparación del presupuesto, instrumento esencial para su función de arbitraje y de dirección de la acción gubernamental. La dirección del presupuesto entraría así a formar parte de los servicios del Primer Ministro. Esta adscripción podría ir acompañada, como ya se ha hecho en otros países, de la supresión de algunas duplicaciones de funciones.

Por otra parte, la adscripción al Primer Ministro de la Inspección General de Finanzas completaría la reagrupación, bajo su dependencia directa o indirecta, de los instrumentos esenciales de formación de la política económica y de dirección y control de la acción de los poderes públicos.

En esta nueva organización, el Ministerio de Hacienda propiamente dicho ejercería su actividad a través de las funciones siguientes: gestión del Tesoro, tutela de los seguros, preparación y aplicación de la legislación fiscal, ejecución del gasto público y gestión de la deuda.

La función «orientación de los intercambios interiores» coincide parcialmente con las atribuciones de los actuales servicios de la competencia y de los precios y del comercio interior. Estas funciones podrían ser desempeñadas con mayor eficacia y lógica, mediante su reagrupación en un mismo Departamento de intercambios interiores y de consumo, dotado de una mayor autoridad y de medios más amplios. Estos medios incluirían al Instituto Nacional del Consumo y al Servicio de Represión de Fraudes.

En cuanto a la misión del desarrollo de intercambios con el exterior, sería preciso reforzar la posición del actual Ministerio de Comercio Exterior. Resultaría lógico anexionarle por una parte la Dirección General de Aduanas y por otra los servicios de la Dirección General del Tesoro encargados de las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, debería revisarse la articulación de estos servicios con los correspondientes del Ministerio de Asuntos Exteriores.

La organización gubernamental y administrativa, así bosquejada, permitiría que el Presidente de la República y el Primer Ministro dispongan de un instrumento más manejable, que evitaría los riesgos de la congestión y de la confusión.

El alcance de la reforma sería insuficiente si no abarcara también a los procedimientos.

Actualmente la intervención del Ministerio de Hacienda bloquea la gestión administrativa de dos formas: ningún Ministro puede llevar a cabo ninguna reforma sin ponerse previamente de acuerdo con su colega de Hacienda, que ha de dar su visto bueno a todos los textos que tengan alguna incidencia financiera; cada uno de los Ministros está sometido, en la gestión ordinaria de su Departamento, al visto bueno previo del interventor financiero, el cual depende jerárquicamente del Ministro de Hacienda, y cuya intervención deriva frecuentemente hacia el control de oportunidad.

Si la Dirección General de Presupuestos fuese puesta bajo la dependencia directa del Primer Ministro, se pondría fin al primero de los mencionados bloqueos, ya que las medidas capaces de incidir sobre el equilibrio presupuestario han de llevar normalmente el visto bueno del Primer Ministro.

Por lo que afecta al control financiero, resulta indispensable aligerarlo. Una primera fórmula consistiría en limitar el control «a priori» a los gastos más importantes; mientras que el control «a posteriori» sería la regla general; y la fiscalización previa del interventor la excepción. Una solución más audaz consistiría en la supresión total del control financiero. Esta solución debería ir acompañada de una inspección sistemática de los compromisos financieros, desarrollando la confiada a la Inspección General de Finanzas. Al mismo tiempo debería hacerse más expedita la posibilidad de exigir la responsabilidad de los administradores ante el Tribunal de Cuentas. El ámbito de esta jurisdicción habría de ser ampliado. Por otro lado, en cuanto a las Ordenes y resoluciones firmadas por los Ministros, sobre las que no puede exigirse responsabilidad ante el Tribunal de Cuentas, deberían, no obstante, serle sometidas a éste. El Tribunal no las sancionaría, pero podría, de estimarlo necesario, elevarlas a la consideración del Parlamento.

Estas reformas de procedimiento pueden parecer tecnicismos. Sin embargo, resultan indispensables, pues permitirían poner fin a un sistema de administración y de gobierno fundamentado principalmente en la desconfianza y facilitarían el desarrollo del espíritu de iniciativa, la aptitud para el cambio y la sanción rápida y clara en las responsabilidades.

Estas reformas abrirían un nuevo camino para el cambio en los comportamientos y conductas habituales, llave de nuestra adaptación al futuro.