

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. Situarse

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 ocultado 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 complementariedad-, 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 conciliarles 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)

