

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 subsidiaridad 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.

Habrá 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; esto 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.

