

O informe PICQ

Estudio introductorio de
**José Manuel Canales Aliende e
José Manuel Rodríguez Álvarez**

Santiago de Compostela, EGAP, 1996.

Seguindo a liña editorial iniciada pola Escola Galega de Administración Pública e dentro da colección "Monografías", sae á luz unha nova obra titulada "O informe PICQ".

O texto do informe vai precedido dun estudio sobre as súas achegas, metodoloxía do traballo e baleiros, levado a cabo polo profesor da Universidade Complutense de Madrid D. José Manuel Canales Aliende, coa colaboración do profesor da Universidade Autónoma de Madrid D. José Manuel Rodríguez Álvarez.

Este informe, que lle debe o seu nome ó principal inspirador e presidente encargado da súa elaboración, Jean Picq, conselleiro do Tribunal de Contas, ten o suxestivo e significativo título de "O Estado en Francia. Servir a unha nación aberta ó mundo", e vén formula-lo debate en Francia sobre as finalidades e actuacións que debe mante-lo Estado e as administracións públicas no contorno actual de finais do milenio, sen que estas circunstancias poidan cuestionar nin a súa esencia nin a súa supervivencia.

O informe contén unha importante reflexión e proposta para a modernización do Estado e das administracións públicas de Francia. Formúlanse cuestións desde a perspectiva da realidade e continxencia do propio sistema francés, non se trata polo tanto, dun modelo importado doutros informes aparecidos con anterioridade.

Ante todo o informe nin é un produto de "punto final" nin o pretende ser; é sobre todo un diagnóstico e unha reflexión dun grupo de expertos nomeados polo Goberno, (a comisión creouna o primeiro ministro Edouard Balladur), ó que finalmente se lle entregou o documento, coas súas opinións e propostas.

Na redacción do informe tívose en conta a opinión de máis de setecentas persoas do país, (recollidas nun dos anexos da obra), relacionadas e ben coñecedoras do sector público francés e das experiencias doutros países do seu contorno.

A comisión leva a cabo o seu labor a través de dúas técnicas de traballos: a primeira será a consulta a persoas expertas da realidade administrativa, tales como primeiros ministros, ministros, altos cargos, sindicalistas, empresarios, economistas, altos funcionarios e profesores universitarios. E a segunda técnica empregada é a avaliación das distintas estruturas orgánicas, analizando carencias, disfuncións, posibles diminucións e racionalizacións de custos.

Para conseguilo seu fin, a comisión fórmulase tres cuestións básicas ás que se lles debe responder axeitadamente:

1ª. ¿Cales son as prioridades do Estado?

2ª. Medios e estrutura orgánica do Estado para levar a cabo as súas competencias.

3ª. Instrumentos máis axeitados para optimizar a xestión do orzamento público.

Estas cuestións análízaas a comisión a través de tres etapas sucesivas: nunha primeira etapa, estúdanse as altas competencias estratéxicas do Estado, téñense en conta as experiencias estranxeiras; unha segunda etapa consistiu no estudio dos novos métodos de xestión pública; e por último, elaboráronse propostas dirixidas primordialmente á diminución e supresión de estruturas e procedementos administrativos.

Considérase vital para a posible realización das súas propostas, ante todo a vontade política permanente das altas instancias do Estado, o apoio dos funcionarios e por último un alto grao de comprensión da cidadanía. Estes tres requisitos non só condicionan o éxito e a eficacia de calquera proceso de modernización administrativa, senón que tamén explican os fracasos dalgunhas experiencias habidas anteriormente.

A problemática e a realidade sociopolítica non se deben nin se poden descoñecer, e un aspecto destacable do informe é a plena consideración que lle atribúe á dimensión europea como marco no

que desenvolve e actúa o Estado a as administracións públicas en Francia, caracterizando a Unión Europea como un sistema político orixinal e moi lonxe da concepción clásica do dereito internacional.

O informe realiza unha formulación do Estado de carácter non ideolóxico, senón que se fundamenta nas realidades e necesidades do momento, ó sinala-las competencias que se consideran primordiais ante a configuración dun novo modelo de Estado cara ó ano 2000: destácase a importancia da educación, da formación e da cultura do país, así como da súa proxección exterior.

A ordenación do territorio aparece como unha grande cuestión, xa que este é un factor determinante do desenvolvemento económico e social equilibrado, e non ó revés.

Só o Estado ten unha visión do conxunto do territorio, que permite harmoniza-los diferentes intereses en xogo, por dispoñer de información que lle permite velar por un desenvolvemento xusto de tódalas partes do territorio.

Non obstante, o papel do Estado non se concibe desligado do mercado e da economía, senón relacionado con estes de modo diferente, non se trata de intervirlo nin de regulamentalo, senón de fomentalo e de actuar como árbitro.

Cuestiónase tamén a pervivencia do modelo territorial administrativo actual francés, ó coexistir demasiados niveis de entidades administrativas, e postúlase por unha modernización e racionalización axeitada ós problemas do momento, xa que o concello resulta moi pequeno, o departamento demasiado uniforme, e a rexión non se corresponde co modelo europeo.

Ademais, propónse como alternativa a cooperación intermunicipal e a creación de áreas metropolitanas. A coñecida idea do presidente Fraga "Administración única" parece que inspirase os autores do informe e, o que resulta claro, é que nos atopamos ante un problema común a moitos países europeos influídos polo modelo francés.

A prospectiva e a avaliación considéranse técnicas moi valiosas para o debate público verbo do proceso de modernización administrativa e en concreto para o debate orzamentario.

A despolitización da función pública e a súa profesionalización, a base dun sistema obxectivo de carreira administrativa, de formación e de retribucións dignas, a idea da creación dun Centro Superior de Xestión Pública e a aplicación dun réximen de incompatibilidades máis ríxido, son igualmente ideas analizadas polos expertos.

Como grande lagoa do informe, sen prexuízo da utilidade de moitas das súas achegas e propostas, é a carencia da lexitimación parlamentaria, o esquecemento da dimensión política do Estado e das administracións públicas, e ademais, outro baleiro notable é que non se basea na opinión pública.

A necesidade de consenso político e social nun documento deste calibre e transcendencia parecen, de entrada, imprescindibles.


Por outro banda, os redactores do documento, con formación e actitudes tecnocráticas, (non é casualidade o feito de que o presidente da comisión sexa un membro cualificado do Tribunal de Contas, senón que se inscribe na longa tradición francesa de relación entre os grandes profesores e expertos en Administración que foron funcionarios desa institución nalgún momento), esquecen ás veces a importante perspectiva e dimensión política existente entre o Estado e a Administración pública.

Ademais podemos sinalar que, a descentralización mencionada no informe, éo puramente administrativa e non política. Así mesmo, bótase en falta un tratamento máis profundo no tema dos recursos humanos, a selección e formación dos cales se esixe que sexa axeitada ós tempos actuais, no referente ó papel e á problemática da elite burocrática, baleiro sorprendente para un sistema como o francés, onde a tradición e importancia da ENA (Escola Nacional de Administración) foi desde sempre unha das súas características.

En definitiva, non abonda con cambia-las estruturas, os procedementos e a xestión, senón que é preciso que se produza un cambio cualitativo na cultura da xestión pública (valores, actitudes, aptitudes, ética, etc.), e da responsabilidade derivada da actuación pública.

O informe coas súas achegas e carencias, como toda obra humana, resulta de grande utilidade, porque trátase dun documento que serve para reflexionar sobre a necesidade dunha modernización administrativa considerada desde un marco máis amplo.

A sociedade de hoxe esíxelles ós poderes públicos unha actuación eficaz e eficiente e asemade transparente e, polo tanto, responsable.

O traballo da comisión, composta por nove expertos e presidida por Jean Picq, durou sete meses, desde novembro de 1993 ata maio de 1994, logo de consulta-la opinión de máis de setecentas persoas, con máis de trinta sesións e cento vinte horas de traballo, para redactar máis de seiscentas páxinas de informes previos, ata chegar ó informe final resumido, dunhas cento cincuenta páxinas. 

Alfonso Jurado Moreda
Balseiro da EGAP