

EL PROCESO DE CONVERGENCIA Y LA EUROPEIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES

(Estudio comparado de los casos francés y español) (1)

Por CARLOS CONDE MARTÍNEZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA Y EL PROCESO DE CONVERGENCIA.—III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE CONVERGENCIA: A) LA CONVERGENCIA ESPAÑOLA. B) LA CONVERGENCIA FRANCESA. C) LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS ANTE LAS POLÍTICAS DE CONVERGENCIA: 1. *Los criterios generales de política presupuestaria*. 2. *La evaluación de los programas de convergencia*. 3. *El procedimiento de déficit excesivo*.—IV. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio es analizar las transformaciones de las administraciones nacionales producidas por la construcción de la Unión Económica y Monetaria. Estas transformaciones desbordan las meras adaptaciones contables fruto de la introducción del euro, y afectan elementos

(1) Agradezco calurosamente al Centre d'Étude de la Vie Politique Française (CEVIPOF, URA-CNRS, París) su amable acogida durante el verano de 1997. Igualmente, me resulta muy grato mencionar la inestimable colaboración de Dña. Pilar Rives Gracia, directora de programa en la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Hacienda, y de Mr. Pierre Merviel, de la Direction du Trésor del Ministère de l'Économie et des Finances. La ayuda de ambos ha sido imprescindible para recopilar el material documental necesario.

relevantes de la estructura y la gestión pública. Las tareas preparatorias para la introducción de la nueva moneda han obligado a los Estados miembros de la UE a obtener determinados resultados macroeconómicos. Concretamente, la reducción de los déficit públicos ha sido la clave del proceso de convergencia. Las consecuencias de este objetivo sobre las Administraciones Públicas han sido, y están siendo, directas, ya que la lucha contra el déficit implica la introducción de diversas reformas estructurales que afectan aspectos centrales del funcionamiento de las organizaciones públicas. Estas reformas, definidas en los planes de convergencia nacionales, son en cierto modo la continuación de los programas de modernización introducidos en los años ochenta y primeros noventa. La tesis del artículo es que el proceso de convergencia permite observar que los valores de la modernización y el paradigma de la nueva gestión pública conforman el lenguaje común sobre la acción pública de los países europeos y de las instituciones comunitarias. El artículo mostrará esta evolución atendiendo a los casos específicos de Francia y España.

El estudio de este fenómeno permite observar cómo la integración europea va tomando fuerza como factor explicativo de numerosos procesos políticos que en principio eran ajenos al fenómeno comunitario. Los instrumentos de actuación de los Estados miembros de la Unión Europea van paulatinamente *convergiendo hacia un modelo común de gestión*, lo que supone una europeización de la estructura y el funcionamiento de las diferentes administraciones nacionales. Esta europeización se manifiesta en que las reformas ligadas al logro de los criterios de convergencia son sometidas a la supervisión de las instituciones comunitarias supranacionales e intergubernamentales. A través de este mecanismo, se discuten en una mesa común ámbitos de la actuación pública que hasta este momento eran privativos de las autoridades nacionales.

II. LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA Y EL PROCESO DE CONVERGENCIA

En el marco de la reforma del Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht, los países comunitarios se comprometen a introducir una moneda única que sustituya las monedas nacionales en torno al cambio de siglo. La adaptación de los mercados, de los sectores públicos y de los agentes de las economías nacionales al nuevo escenario ha determinado

la acción política y hasta los ciclos electorales durante la década de los noventa. El camino hacia la UEM está presidido por un proceso de convergencia centrado, en primer lugar, en ciertos criterios macroeconómicos y, en segundo lugar, en unas prácticas institucionales dirigidas a reforzar la cooperación entre los distintos Estados. Ambos elementos son el resultado de una compleja reflexión política y económica que se plasma jurídicamente en el Tratado de Maastricht y en diversas disposiciones posteriores.

La UEM responde en su origen tanto a consideraciones de política económica como a una concepción sobre el alcance de la cooperación política que debe establecerse entre los Estados europeos. La voluntad de una cooperación monetaria avanzada existe desde los momentos iniciales del proceso integrador (2). En los años sesenta se dieron los primeros pasos en el camino de la unión monetaria; fruto de ellos fue el Informe Werner del año 1970, que la preveía para 1980. Estos primeros intentos hacia la integración monetaria son lentos y vacilantes. En 1973 se constituye el «European Monetary Cooperation Fund» y se establecen recomendaciones anuales sobre coordinación de políticas y convergencia. Sin embargo, estas primeras aproximaciones son dejadas de lado como consecuencia de los choques petroleros de los años setenta, a partir de los cuales se da, de hecho, un profundo proceso de divergencia. Las dificultades derivadas de esta situación conducen a la propuesta franco-alemana de creación del Sistema Monetario Europeo (SME). En su origen, pretendía ser una versión más flexible del sistema de tipo de cambio de Bretton Woods que superase el sistema de libre flotación posterior a 1973. En el mismo marco se crea la unidad de cuenta europea (ecu). A finales de los ochenta se produce un nuevo impulso hacia la UEM. La voluntad de nuevos pasos se basa en dos consideraciones ligadas a la firma del Acta Única Europea y a la culminación del mercado único en 1992:

- Se piensa que a largo plazo la estabilidad monetaria es más beneficiosa que la posibilidad de recurrir a realineaciones coyunturales. El mercado único será más rentable si se evitan los costes de transacción.

(2) KENEN, PETER B. (1995), *Economic and Monetary Union in Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).

- El mercado único supone una libertad ilimitada de movimiento de capitales. Se teme que si son posibles las fluctuaciones de tipo de cambio se están facilitando de hecho los movimientos especulativos. En este sentido, una política monetaria única aumentaría el control sobre los mercados de capitales.

Se trata, naturalmente, de argumentos controvertidos. Algunos economistas sostienen, concretamente, que la unión monetaria no es consustancial a una unión comercial (como demuestra el caso de Norteamérica). Igualmente, se observa que las condiciones requeridas por un área monetaria óptima (flexibilidad de los mercados laborales —salarial y movilidad geográfica— y flexibilidad presupuestaria para hacer frente a los choques asimétricos) no se da en el contexto europeo (3). En cualquier caso, sobre esta base y estas opciones se tomó la decisión de encaminarse hacia la unión monetaria. A propuesta de Francia, se encarga a la Comisión un informe sobre los pasos necesarios para llegar a ella. Se trata del Informe Delors, cuyas conclusiones fueron aceptadas por el Consejo Europeo de Madrid de 1989 y que, en sus grandes líneas, inspirará el Título VI del Tratado de Maastricht relativo a la política económica y monetaria. El razonamiento admitido es el siguiente: una unión monetaria precisa libre movimiento de capitales, integración de mercados financieros y un tipo de cambio fijo. La moneda única no es estrictamente necesaria, pero lo es política y psicológicamente, ya que facilita la gestión, muestra la irreversibilidad del proceso y ahorra costes de transacción, por lo tanto debe conseguirse una vez que los tipos de cambio sean fijos. Como corolario, la política monetaria debe ser común, no basta que sea coordinada, por lo que es precisa una nueva institución que centralice las decisiones colectivas. El Informe Delors muestra su preocupación por las consecuencias para la capacidad estatal de acción frente a problemas económicos individuales. La pérdida de la capacidad monetaria autónoma implica la necesidad de establecer pasos suplementarios que eviten o corrijan los desequilibrios económicos de los diferentes países, en concreto:

- Políticas comunes que apoyen el proceso de asignación de recursos para atenuar los desequilibrios del mercado.

(3) DE GRAUWE (1996). «Reforming the Transition to EMU», en KENEN, P., «Making EMU Happen. Problems and Proposals: A Symposium», *Essays in International Finance*, n.º 199 (Princeton: PUP) pp. 16-29.

- Políticas de competencia y medidas liberalizadoras que refuercen los mecanismos del mercado.
- Coordinación de políticas macroeconómicas que eviten externalidades derivadas de políticas fiscales divergentes, en concreto, establecimiento de reglas en el campo presupuestario.

El último punto ha sido la clave del proceso de convergencia. Desde nuestra perspectiva particular, se trata del elemento que incide más directamente en el protagonismo de las administraciones públicas. Se entiende que las políticas presupuestarias descoordinadas y divergentes socavan la estabilidad monetaria y generan desequilibrios financieros. En concreto, la existencia de déficits excesivos implica una necesidad de financiación por los mercados que puede generar externalidades en el resto de los países. El presupuesto comunitario es insuficiente para atenuar la divergencias, ya que se trata de una mínima parte del gasto público total, además, no se adapta a factores cíclicos. En consecuencia, una política fiscal comunitaria debe implementarse a través de la coordinación de las políticas presupuestarias nacionales. Puesto que los mercados no bastan para disciplinar a los gobiernos, se estima preciso lo siguiente:

- La comunidad supervisará periódicamente las políticas económicas nacionales (Art. 103).
- Se establecerán límites a los déficit presupuestarios (Art. 104 C, Protocolo n.º 5).
- Se niega el recurso a los bancos centrales como fuente de financiación extrapresupuestaria (Art. 104).
- Se constituye una autoridad monetaria central (Art.109 A, B, C, D, Protocolos n.ºs 3 y 4).

El mecanismo de transición a la UEM fue objeto en su momento de una fuerte discusión en el ámbito económico. Las posturas se situaban en torno a dos polos, normalmente denominados monetarista y económico. Para los primeros, la convergencia se produciría por sí sola una vez realizada la unión, por lo que no era preciso diferirla, teniendo en cuenta, asimismo, que los países centrales de la unión disfrutaban de unos elevados niveles de convergencia. Además, el establecimiento de una larga etapa preparatoria convertía en azarosa la unión ya que los países podían seguir políticas inconsistentes con los objetivos proclamados. Del mismo modo,

era posible el surgimiento de dificultades económicas y políticas imprevistas que los mercados aprovecharan para provocar crisis cambiarias. La argumentación contraria sostenía la necesidad de un largo período de transición. Antes de llegar a la unión era preciso cumplir determinados criterios. Detrás de esta postura se escondían razones fundamentalmente políticas relativas a la credibilidad del Banco Central Europeo y a la estabilidad y fortaleza de la moneda resultante. Si los países miembros estaban comprometidos con la creación de un Banco Central que luchara por la estabilidad de precios, ellos mismos debían estar comprometidos con este fin. Los criterios de convergencia pretendían demostrar que las preferencias políticas, antes incluso que los resultados, habían convergido. Esta última postura, mantenida por el Informe Delors, fue la finalmente adoptada. Por una parte, la unión monetaria inmediata suponía el establecimiento de una Europa de dos velocidades, algo inaceptable para muchos países. Por otra parte, es generalmente aceptado el peso capital de la opinión alemana en la adopción de este diseño. No sólo se trataba de conseguir un Banco Central Europeo diseñado a imagen y semejanza del Bundesbank, sino que era preciso garantizar la difusión a escala europea de las prácticas económicas alemanas con anterioridad a la desaparición de las monedas nacionales.

Con estos antecedentes, la transición a la UEM se diseña en tres fases sucesivas. El comienzo de la primera, fue programado por el Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989 para el primero de julio de 1990. Se trata por lo tanto de una fase previa a la aprobación del Tratado de Maastricht. Los objetivos de esta fase eran: completar el mercado único, reformar los fondos estructurales, establecer el marco de coordinación y vigilancia de las políticas, extender el SME y autorizar el uso del ecu sin las restricciones anteriores. La segunda fase es regulada por el artículo 109 E del Tratado. Se inició el 1 de enero de 1994 con los siguientes objetivos: limitar los déficit, reforzar los mecanismos de cooperación en política económica e institucionalizar la política monetaria común; en suma, el núcleo del proceso de convergencia. Finalmente, la tercera fase se define por la introducción del euro. En ella se integran únicamente los países que reúnan las condiciones estipuladas. El Tratado indica el año 1999 como fecha límite obligatoria para iniciarla (Art. 109.J.4) (4).

(4) Como es sabido, el Consejo de la Unión Europea, reunido en Bruselas en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno durante los días 2 y 3 de mayo de 1998, decidió por unanimidad que once Estados miembros (Bélgica, Alemania, Es-

El Tratado de Maastricht diseña un mecanismo de transición a la UEM basado en un largo proceso en el que las economías nacionales deben dirigirse por una senda de convergencia. Esta convergencia va dirigida a asegurar una homogeneidad entre las diferentes situaciones nacionales en el momento de la introducción de la moneda única. En virtud del artículo 109 J del Tratado (completado por el Protocolo n.º 6), la convergencia se centra en el cumplimiento de cuatro criterios que pertenecen a dos órdenes distintos (5): criterios de mercado (tipo de cambio y tipo de interés) y criterios estructurales (inflación y finanzas públicas) (6). Es preciso subrayar la finalidad instrumental de los criterios. El establecimiento de objetivos nominales es un instrumento a través del que se pretende introducir reformas estructurales (7). Durante el desarrollo de la segunda fase se ha criticado con frecuencia la importancia dada a los criterios nominales, cuando, en realidad, estos criterios sólo pretenden ser un indicador que mida la introducción de determinados valores económicos. En este sentido, la opción por una convergencia de resultados nominales supone la necesidad práctica de converger igualmente en aspectos relacionados, como son los objetivos y los instrumentos de las políticas. La elección de criterios estructurales y de mercado tenía un doble objetivo. Se pretendía que el éxito de los países en alcanzar sus objetivos dependiera, en primer lugar, de su capacidad para establecer reformas y políticas estructurales. En segundo lugar, de la confianza y credibilidad que dichas medidas despertaran en el conjunto de los agentes económicos y en el resto de los socios comunitarios. Este último punto es clave, ya que, según las disposiciones del Tratado (109 J), la decisión sobre los países miembros que

paña, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Austria, Portugal y Finlandia) participaron en la tercera fase de la UEM a partir del 1 de enero de 1999.

(5) ARROWSMITH, JOHN (1996), «The Role of Exchange-rate Arrangements in Preparing for EMU», en KENEN, P., «Making EMU Happen. Problems and Proposals: A Symposium», *Essays in International Finance*, n.º 199 (Princeton: PUP) pp. 4-15.

(6) Existe una relativa confusión sobre la consideración conjunta o separada de los criterios de déficit público y deuda pública. Aunque el Tratado de Maastricht hace referencia a un único criterio sobre las finanzas públicas, generalmente se vienen considerando como dos criterios distintos. Es preciso tener en cuenta, además, que el criterio del déficit ha pasado a ser considerado la clave del proceso, en tanto que el de la deuda ocupa una posición en cierto modo desplazada en las preocupaciones de los responsables de las distintas haciendas comunitarias.

(7) PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA (1996), «Introducción. El Sector Público de la Democracia Española», n.ºs 68-69.

accedieran a la tercera fase, debía ser tomada por el Consejo de la Unión atendiendo a los informes de la Comisión Europea y del Instituto Monetario Europeo.

La definición de las medidas necesarias para cumplir los criterios no es dejada a la completa discrecionalidad de los Estados. Por el contrario, el compromiso adquirido instaura una serie de mecanismos multilaterales de supervisión permanente que aseguran la disciplina de los Estados miembros para adaptarse a los objetivos comunes. En concreto, el artículo 103 del Tratado de Maastricht establece que las políticas económicas son de interés común y deben coordinarse en el Consejo de Ministros para lograr los objetivos de la Unión. Así, desde el 1 de enero de 1994, el Ecofin discute las políticas económicas de los Estados miembros sobre la base de los programas de convergencia nacionales, en los que cada país adopta una estrategia plurianual para alcanzar los criterios de convergencia. La Comisión Europea y el Instituto Monetario Europeo publican, igualmente, informes anuales sobre los progresos de la convergencia en cada país. Estos informes, como estipula el artículo 109 J, fueron la base de la decisión final sobre la introducción del euro. La evaluación por parte de los socios comunitarios de las políticas nacionales pasa a ser, por lo tanto, un componente del proceso. Hay que destacar que la supervisión multilateral no es una fase transitoria previa a la introducción del euro, sino que merced al Pacto de Estabilidad y Crecimiento aprobado por el Consejo Europeo de Amsterdam (junio de 1997), se convierte en permanente para todos aquellos países que pasen a la tercera fase de la UEM (8). La idea de dicho Pacto es que la obligatoriedad de los criterios de convergencia no finalice una vez que el euro esté en circulación, sino que se extienda de modo indefinido.

En resumen, la introducción del euro obliga a los países miembros de la UE a lograr una serie de objetivos económicos ambiciosos. Las medi-

(8) El Pacto de Estabilidad y Crecimiento se compone de:

- Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de junio de 1997 (97/C/236/01); DO C 236, de 2.8.1997, p. 1;
- Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; DO L 209, de 2.8.1997, p. 1;
- Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; DO L 209, de 2.8.1997, p. 6.

das desarrolladas para alcanzar estos objetivos serán supervisadas multilateralmente. En primer lugar, por parte del resto de los socios comunitarios en el marco de la institución intergubernamental de la Unión, el Consejo. En segundo lugar, por parte de las instituciones plenamente supranacionales, la Comisión y el Instituto Monetario Europeo. Las medidas introducidas por los distintos países se centran en dos aspectos de fuerte contenido político y en un aspecto instrumental de carácter accesorio:

- Reformas de los mercados de bienes y servicios y del mercado laboral que dinamicen la estructura económica y la adapten al escenario del euro.
- Reformas del sector público que permitan la convergencia de políticas presupuestarias.
- Reformas derivadas directamente de la introducción material del euro: reglas de contabilidad, emisión de deuda pública, etc.

El segundo aspecto es el corazón del proceso. Su contenido en Francia y en España es el objetivo inmediato del estudio.

III. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROCESO DE CONVERGENCIA

Las reformas estructurales en la Europa de los noventa relacionadas con la adaptación a la UEM deben ser puestas en relación con sus antecedentes más inmediatos. En cierto modo, las reformas institucionales en curso suponen la continuación ininterrumpida de los procesos de modernización de los ochenta. La práctica totalidad de los países occidentales impulsa durante la pasada década programas más o menos ambiciosos de reforma administrativa, denominados generalmente mediante los términos de modernización o de nueva gestión pública. La agenda de estos programas es llamativamente similar en la mayor parte de los países. A pesar de la existencia de especificidades nacionales y de diferentes ritmos de aplicación, hay principios que se repiten: consideración del usuario como cliente, afirmación de que los servicios públicos deben obedecer las reglas de la competencia para ser más eficaces y eficientes, interés por la evaluación como forma de control democrático y de aseguramiento de la calidad, énfasis en las técnicas contractuales que permitan una flexibili-

dad mayor que la conseguida a través de una acción unilateral del Estado (9). Como consecuencia, se generalizan una serie de reformas y de nuevos instrumentos de actuación:

- Reformas presupuestarias y financieras. Mayor participación del usuario en la financiación de los servicios.
- Reformas estructurales, reorganización de los aparatos administrativos a través de la desconcentración, la descentralización y la reducción de la extensión de las organizaciones.
- Mayor capacidad de los directivos en el desarrollo de la gestión.
- Diferentes formas de privatización.
- Simplificación y flexibilización de la gestión de recursos humanos. Acercamiento al régimen laboral. Remuneración relacionada con el desempeño. Reducción de efectivos.

Puede hablarse de una agenda de la modernización extendida internacionalmente con rasgos homogéneos. Entre otras cuestiones, la reflexión sobre este proceso sugiere un problema intelectual que debe ser resuelto (10). ¿Por qué se generalizan estos procesos? ¿Qué rasgos de homogeneidad y heterogeneidad muestran? ¿Cómo se produce la difusión de las políticas de reforma? Tres elementos destacan como respuesta. En primer lugar, la existencia de problemas comunes. En segundo lugar, la acción de las élites políticas y burocráticas y su creciente conexión internacional. En tercer y último lugar, el efecto difusor de las organizaciones internacionales. Centrándonos en este último punto, la incidencia de la integración comunitaria es un problema central. ¿Introduce alguna especificidad digna de mención el proceso de integración europeo? ¿Existe una conexión entre la reforma de la gestión pública y de las estructuras administrativas y la integración comunitaria?

(9) ROUBAN, LUC (1996), «La Réforme de l'Appareil d'État», en CASSESE, SABINO - WRITING, VICENT (eds.), *La Recomposition de l'État en Europe* (Paris: La Découverte), pp. 138-159.

(10) MÉNY, YVES - WRIGHT, VINCENT (1994), «Introduzione. Le Burocrazie e la Sfida del Cambiamento», en MÉNY, YVES - WRIGHT, VINCENT (eds.), *La Riforma Amministrativa in Europa* (Bologna: Il Mulino), pp. 19-34. CASSESE, SABINO - WRITING, VINCENT (1996) «Introduction. La Restructuration des États en Europe Occidentale», en CASSESE, SABINO - WRITING, VINCENT (eds.), *La Recomposition de l'État en Europe* (Paris: La Découverte).

La respuesta a esta cuestión puede partir bien de una perspectiva formal, bien de una perspectiva institucional. Desde el punto de vista formal no puede sostenerse con rotundidad que la integración europea determine la introducción de las reformas descritas. Es cierto que determinados procesos de liberalización y desregulación, por ejemplo, en el campo de las telecomunicaciones, proceden de compromisos comunitarios. Ahora bien, lo cierto es que se trata de ámbitos sectoriales restringidos y que permanece un amplio margen de disposición estatal en cuanto a los modos de provisión de los servicios públicos. Si el campo de las comunicaciones ferroviarias ha sido privatizado y sometido a las reglas de la competencia en Gran Bretaña, la necesidad de su carácter público y monopolístico constituye un artículo de fe en Francia. No existen atisbos de una intervención comunitaria que asegure la introducción de criterios de mercado en este campo, al igual que en muchos otros que son paradigmáticos de una noción tradicional de servicio público. No existe por lo tanto una continuidad entre los Tratados constitutivos de la Unión Europea y la liberalización de los servicios públicos en Europa (11), al menos en términos jurídicos. La Unión Europea carece de una doctrina común sobre el servicio público y las conclusiones deben establecerse sector por sector. En términos formales, el factor europeo es, por lo tanto, débilmente explicativo. No puede afirmarse en modo alguno que los procesos de modernización administrativa en los países europeos hayan procedido de una imposición formal del proceso integrador.

El factor institucional se presenta a continuación como una causa explicativa sugerente. La acción de las élites explica la difusión de ciertas políticas gracias al crecimiento de los contactos internacionales y a la formación de redes de información y cooperación a través de las fronteras estatales. La existencia de estructuras permanentes de concertación, de intereses comunes y el intercambio continuo de información y proyectos, tanto de un modo cooperativo como conflictivo, supone la progresiva aceptación de unos estándares comunes y de unos valores similares. Igualmente, la existencia de una burocracia estable coordinadora de las diferentes burocracias nacionales es un elemento difusor destacado. En este sentido, aunque el Derecho Comunitario no se pronuncia sobre los desarrollos in-

(11) ROUBAN, LUC (1996), «La Réforme de l'État en Europe. Quel Avenir pour le Service Public?», en ARCY, FRANÇOIS D' - ROUBAN, LUC, *De la Vème. République à l'Europe. Hommage à Jean Louis Quermonne* (Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques), pp. 143-162.

ternos, la transmisión de ideas y valores tiene efectos homogeneizadores. El ámbito comunitario puede ser considerado como un lugar de emergencia de culturas administrativas con una potente capacidad difusora.

El proceso de institucionalización de la UEM presenta la oportunidad de establecer el vínculo entre los programas de modernización y la integración comunitaria. La vía escogida por los gobiernos europeos para llegar al establecimiento de la moneda única supone la europeización de los esfuerzos nacionales dirigidos a reestructurar los aparatos públicos. Mediante la introducción de la UEM se está produciendo de hecho una europeización de las administraciones nacionales y sus procesos. ¿Se trata de un efecto accesorio e involuntario de los desarrollos económicos implícitos en el proceso? ¿Se trata de un programa voluntario de transformación que pretende utilizar los beneficios para la gobernabilidad aportados por la Unión Europea al campo administrativo? Sin adelantar una respuesta a estas preguntas, pretendo mostrar a continuación cómo las políticas institucionales de reforma administrativa que venían proponiéndose desde los años ochenta encuentran su continuidad en los programas nacionales dirigidos al logro de los criterios de convergencia. Veremos también cómo las instituciones de la Unión Europea apoyan estos objetivos, de modo que el contenido, tanto técnico como ideológico, de la nueva gestión pública pasa a ser un bagaje común de los países miembros y de las instituciones comunitarias.

A) LA CONVERGENCIA ESPAÑOLA

La adaptación de la economía española al escenario de la Unión Económica y Monetaria ha sido presentada con frecuencia como una oportunidad para introducir determinadas reformas en el sector público que se venían aguardando en las últimas décadas. *«El entorno institucional condiciona el desarrollo de la economía productiva, tanto por el acierto en el marco regulador y en la seguridad de la protección jurídica, como por la eficiencia y el coste de los servicios que ofrece. A este respecto urge una reforma amplia de la Administración Pública que analice con sentido económico la oportunidad y el alcance de los servicios públicos, y que, en todo caso, distinga entre la provisión y la producción pública de ellos»* (12).

(12) INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS (1996), «España se acerca al Euro», en *Coyuntura Económica*, n.º 25 diciembre.

La gestión de los servicios públicos y, en general, del conjunto del sector público es incluida por los economistas entre las cuestiones clave de las que depende el aumento de la productividad de la economía española. En este sentido el control del gasto público se viene reclamando con insistencia en términos que no se alejan de los aceptados en el Tratado de Maastricht. Como es natural, la gestión del gasto público puede tener profundas consecuencias sobre el funcionamiento y el contenido de la acción pública. En función de determinadas propuestas, «*la reforma de la gestión de la producción pública de servicios colectivos puede ser un instrumento para contener el crecimiento del gasto público e incluso para la disminución de su nivel, y para que el Gobierno recupere la gobernabilidad del mismo*» (13). Para los autores mencionados, la mejora de la gestión pública es una condición del aumento de la eficiencia del sector público que debe incluir tres objetivos: una nueva organización, un nuevo sistema de dirección de la producción y un nuevo sistema de gestión de los recursos humanos. En definitiva, los grandes objetivos de las sucesivas propuestas de reforma que durante los años ochenta y primeros noventa recorrieron la práctica totalidad de los países desarrollados bajo los rótulos de modernización o nueva gestión pública y que en España se tradujeron en los proyectos de modernización propuestos por el Ministerio para las Administraciones Públicas.

Los pocos resultados de los proyectos modernizadores obligan a aceptar, según el conjunto de los analistas, que las reformas más sustanciales continúan pendientes de realización. Si se toma como elemento de comparación el conjunto de reformas introducidas en otros países centradas en la noción de *management*, puede concluirse con que la introducción de la nueva gestión pública no fue exitosa en España. Tres factores han sido señalados: la falta de un claro plan de implementación, la ausencia de una cultura organizativa en el sector público proclive a las transformaciones y la oposición de los grandes cuerpos (14). Por lo tanto, podemos partir en nuestra argumentación de la coincidencia en la España de los noventa entre un proceso internacional de la envergadura de la UEM y un diagnóstico

(13) BAREA TEJEIRO, J.- GÓMEZ CIRIA, A. (1994), *El Problema de la Eficiencia del Sector Público en España. Especial Consideración de la Sanidad* (Madrid: Instituto de Estudios Económicos), p. 27.

(14) PARRADO, SALVADOR (1996), «Spain», en FARNHAM, D. - HORTON, S. - BARLOW, J. & HONDEGHEM, A., *New Public Managers in Europe* (London: McMillan), p. 275.

prácticamente unánime sobre la necesidad de reformas estructurales del sector público. En definitiva, en el momento de planificar el paso al euro, el terreno está abonado para plantear medidas no estrictamente macroeconómicas, sino estructurales. A mayor abundamiento, no se trata de procesos paralelos sino complementarios, ya que una reducción del déficit público que no sea meramente coyuntural y sea susceptible de permanecer en el tiempo requiere la introducción de reformas estructurales en la gestión pública. En palabras de Nieto (15) «*La evolución económica general y la Unión Europea han hecho emerger la modernización administrativa como un requisito previo a la convergencia comunitaria, como una necesidad de administrar mejor unos presupuestos que, rompiendo el signo ininterrumpido de muchos años, tienen que ser ahora restrictivos*». De este modo, como veremos a continuación, los sucesivos programas de convergencia españoles incluyen entre sus objetivos diversas medidas modernizadoras que proceden de los ochenta, mostrando una permanencia de los contenidos reformadores.

España ha presentado hasta la fecha tres planes de convergencia. El primero, de 1992, fue actualizado en 1994 debido al cambio del escenario como consecuencia de las pésimas condiciones económicas de 1993-94. Ambos responden en todo caso a una misma filosofía y son producto de los gobiernos del PSOE. Una vez cubierto el período al que se refería el programa de 1994, el gobierno del Partido Popular presentó el último Programa de Convergencia en abril de 1997. Existen grandes diferencias, tanto de estilo como de contenido, entre los planes presentados por ambos gobiernos, sin embargo, no pueden dejar de señalarse sus, igualmente grandes, coincidencias. El siguiente cuadro resume las principales medidas previstas por estos programas.

MEDIDAS INCLUIDAS EN LOS PROGRAMAS DE CONVERGENCIA DE ESPAÑA			
	MERCADOS	SECTOR PÚBLICO	GASTOS SOCIALES
PLAN 1992	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas de desregulación y liberalización económica • Limitación de precios administrados, exclusividades, monopolios y condicionamientos al ejercicio profesional • Flexibilización del mercado de trabajo, creación de agencias privadas de empleo 	Política presupuestaria y fiscal <ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de la presión fiscal • Mejora de la gestión • Pacto de Financiación Autonómica Organización administrativa y función pública <ul style="list-style-type: none"> • Reducción del número de organismos públicos Sector público empresarial <ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de su tamaño • Criterios de gestión empresariales • Congelación de los recursos públicos recibidos 	Sanidad: <ul style="list-style-type: none"> • Sustitución del modelo administrativo por un modelo de gestión de servicios, identificación del coste de los servicios • Presupuestos limitados al logro de objetivos • Ordenación de las prestaciones

(15) NIETO, ALEJANDRO (1996), «Las Experiencias Modernizadoras en España», en *Revista Vasca de Administración Pública*, mayo-agosto 1996, n.º 45, p. 68.

MEDIDAS INCLUIDAS EN LOS PROGRAMAS DE CONVERGENCIA DE ESPAÑA			
	MERCADOS	SECTOR PÚBLICO	GASTOS SOCIALES
PLAN 1994	<ul style="list-style-type: none"> Flexibilización del mercado de trabajo Modernización de la Formación profesional, y la Investigación y desarrollo Medidas de liberalización: telecomunicaciones, vivienda y suelo, sistema financiero, sector seguros Reducción de prácticas monopolísticas en servicios municipales y profesionales 	<p>Política presupuestaria y fiscal</p> <ul style="list-style-type: none"> Medidas discrecionales para atajar el déficit estructural y contención del gasto corriente Participación en el coste del beneficiario de los servicios Nuevas técnicas de gestión en la producción de bienes y servicios, mayor capacidad de los gestores Proyecto de Ley General Presupuestaria: revisión de estructuras administrativas y su desenvolvimiento financiero, flexibilización propia del presupuesto por programas y la gestión por objetivos Reforma tributaria <p>Organización administrativa y función pública</p> <ul style="list-style-type: none"> Estatuto de Autonomía del Banco de España Ley de Régimen Jurídico de la Función Pública Oferta de empleo público restrictiva, provisión del 50% de las vacantes Reducción del tamaño de la Administración Central para aumentar la eficiencia, revisión de organismos, servicios y entidades de cara a su supresión <p>Sector público empresarial</p> <ul style="list-style-type: none"> Reducción de la participación estatal, evitando un plan explícito de privatizaciones Políticas de saneamiento, contratos-programa, transferencias condicionadas a planes de reducción 	<ul style="list-style-type: none"> Reducción de gastos farmacéuticos Nuevos instrumentos de cooperación con las CCAA Mantenimiento de la capacidad de consumo de las pensiones Reordenación de prestaciones por desempleo, asunción parcial por el trabajador de los gastos de cotización
PLAN 1997	<ul style="list-style-type: none"> Plan de Liberalización y de Impulso de la Actividad Económica: suelo, telecomunicaciones, sector energético, transportes, carreteras y puertos, sistema de defensa de la competencia, ordenamiento jurídico-económico y Colegios Profesionales Flexibilización del mercado laboral a través del acuerdo de los agentes sociales 	<p>Política presupuestaria y fiscal</p> <ul style="list-style-type: none"> Sistemas de seguimiento de la ejecución presupuestaria, establecimiento de mecanismos correctores de las desviaciones Proyectos legislativos: Ley de Medidas de Disciplina Presupuestaria; Ley de Presupuestos; Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social; Ley de Derechos y Garantías de los Contribuyentes Descenso del porcentaje de recursos absorbidos por el sector público Nuevo sistema de financiación autonómica, corresponsabilidad fiscal Pacto Interno de Estabilidad, procedimiento de déficit excesivo de las haciendas territoriales Reducción del gasto público en dos puntos con respecto al PIB Servicios públicos no básicos: traslado de la obtención de recursos de los impuestos a otras cargas, de modo que las soporten sólo los usuarios Financiación privada de infraestructuras públicas <p>Organización administrativa y función pública</p> <ul style="list-style-type: none"> Estatuto del Usuario de los Servicios Públicos Congelación de las plantillas de las AA.PP. Nuevo Estatuto de la Función Pública <p>Sector público empresarial</p> <ul style="list-style-type: none"> Saneamiento y, en su caso, enajenación Descenso de la financiación a las empresas públicas Política de privatizaciones: Bases del Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> Racionalización de la gestión, disminución del gasto sanitario y farmacéutico Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social (Pacto de Toledo) Política sanitaria: racionalización de la gestión de los centros

Los sucesivos planes de convergencia van describiendo medidas de una mayor concreción, destaca entre ellas el progresivo protagonismo de las reformas estructurales del sector público. Las dos batallas fundamentales en el proceso de convergencia español han sido el control de la inflación y del déficit público. En líneas generales, la primera de ellas se

ha librado mediante una liberalización de los mercados, a la cual se dirigen los primeros capítulos de los tres programas de convergencia de un modo incremental, y mediante una política monetaria restrictiva (16). Por lo que respecta a la lucha contra el déficit, es relevante el ritmo ascendente de su presencia y el alcance más ambicioso de las medidas previstas. Las descripciones económicas tradicionales de la economía pública española subrayan la naturaleza estructural del déficit y la necesaria aminoración del ritmo de crecimiento del gasto público (17). Este diagnóstico es recogido por la totalidad de los programas en diferentes ocasiones. A diferencia de otros países en los que el aumento de la presión fiscal ha protagonizado el proceso de convergencia, la planificación española de los sucesivos gobiernos pone el acento en la reducción del gasto.

Las medidas comprometidas giran en torno a tres ejes. En primer lugar, reducción de los organismos públicos, congelación de plantillas y medidas sobre la función pública. En segundo lugar, racionalización de la producción y gestión de servicios públicos incluyendo una mayor participación en el coste de los beneficiarios directos de los servicios. En tercer lugar, modernización de los procedimientos presupuestarios. Mención aparte merecen los apartados dedicados al sector público empresarial y a la sanidad. Por lo que respecta al primero, destaca el cambio de lenguaje entre los programas del 92 y 94 y el del gobierno popular de 1997. Mientras que éste menciona la necesidad de una política de privatizaciones, los dos primeros evitan la mención. En todo caso, es general el compromiso de congelar los recursos presupuestarios recibidos por las empresas públicas, así como la necesidad de un saneamiento realizado con criterios empresariales. Finalmente, en relación con la sanidad, desde el primer momento se marca el abandono del modelo administrativo de gestión y su sustitución por uno basado en la gestión de servicios, si bien es cierto, que en este apartado faltan especificaciones dignas de mención más allá de genéricos compromisos de reducciones de gasto.

En definitiva, hay que hablar de una continuidad en el diagnóstico de las necesidades del sector público que podría resumirse en los conceptos

(16) BOIX, CARLES (1997), «Dos Décadas de Política Económica Española», en *Claves de Razón Práctica*, n.º 77, pp. 34-42.

(17) FUENTES QUINTANA, ENRIQUE (1993), «La Tardía e Inacabada modernización del Sector Público Español», en *Papeles de Economía Española*, n.º 57, pp. 194-233.

de reducción y flexibilización, acentuando en todo momento la idea de gestión innovadora. La defensa de estos valores propios de la cultura del *management* se superpone a las diferencias de énfasis sobre otros aspectos de la realidad económica y administrativa española. La preocupación por el desfase entre la convergencia nominal y la real preocupa a los dos primeros documentos mientras que está ausente del tercero. Éste, por el contrario, realiza un diagnóstico severo de la situación española que resulta menos complaciente que los anteriores. En concreto, se refiere al excesivo nivel de intervencionismo y de regulación, a la existencia de un sector público sobredimensionado y poco eficiente que ha sobrevivido gracias a financiación presupuestaria, a la ausencia de competencia en sectores estratégicos, a la provisión de bienes y servicios con una baja relación calidad-precio y a las numerosas ayudas y subsidios desincentivadores del sector privado. A pesar del diferente sesgo ideológico de los planes de convergencia españoles, hay que subrayar su coincidencia en una serie de elementos coherentes con el previo proceso de modernización. Ciertamente, las medidas incluidas en los planes de convergencia no se corresponden con una estrategia explícita de reforma administrativa. Ahora bien, el mantenimiento de propuestas frustradas en momentos anteriores ilustra la permanencia de un determinado discurso sobre el funcionamiento de la administración.

B) LA CONVERGENCIA FRANCESA

El papel determinante de Francia en la construcción de la Unión Económica y Monetaria ha sido mencionado al describir la génesis del proceso. La preocupación francesa por la inestabilidad monetaria está en la base de los primeros movimientos hacia la introducción de una unidad de cuenta europea (ecu) y, posteriormente, de una moneda única (euro). El protagonismo, y la responsabilidad, francesa en la introducción del euro no significa, sin embargo, que el paso a la nueva situación se haya beneficiado de un apoyo continuo, sólido y sin fisuras al proyecto. El debate sobre el euro ha sido especialmente vivo en Francia (18). La sacralidad

(18) COHEN, ÉLIE (1996), *La Tentation Hexagonale. La Souveraineté à l'Épreuve de la Mondialisation* (Paris: Fayard). KERAUDREN, P. - DUBOIS, N. (1994), «France and the Ratification of the Maastrich Treaty», en LAURESEN, F. - VANHOONACKER, S. (eds.). *The Ratification of the Maastricht Treaty. Issues, Debates and Future Implications* (Martinus Nijhoff: Dordrecht), pp. 147-180.

de la que han gozado en España los criterios de convergencia ha estado lejos de producirse en el debate político francés. Dicho esto, es preciso señalar la continuidad en cuanto al compromiso con el euro que han mostrado los diferentes gobiernos franceses. A pesar de las recurrentes alternancias políticas que se han producido durante la primera y segunda fase de la UEM, la necesidad de acceder en el grupo de cabeza a la tercera fase y el compromiso con los criterios de convergencia ha sido asumido ininterrumpidamente. Con este propósito, la administración francesa ha presentado dos programas de convergencia, ambos redactados por gobiernos conservadores, el primero en 1993 y el segundo en 1997. Se da la circunstancia de que ambos fueron presentados conjuntamente con los respectivos programas de convergencia alemanes, como señal del protagonismo franco-alemán en la construcción europea en general y en el logro de la moneda única en particular. Los objetivos del primero de ellos fueron plasmados posteriormente en la Ley de Orientación Quinquenal n.º 94-66 de 1994 relativa al control de las finanzas públicas (19), por lo que incluimos igualmente el contenido de esta ley dentro de los programas de convergencia franceses.

Antes de resumir los contenidos de los diferentes documentos que encarnan el proceso de convergencia galo, conviene hacer referencia a la presencia de la modernización administrativa en Francia durante el mismo período. Bodiguel (20) señala la continuidad de una reflexión técnica sobre la evolución del Estado y su administración desde principios de los ochenta, avalada por las sucesivas autoridades gubernamentales, pero que no llega a traspasar la barrera estatal ni entra en el campo del debate político. Numerosos informes se suceden desde mediados de los ochenta dirigidos a diagnosticar los males y remedios de la administración francesa. Paralelamente, diversas políticas gubernamentales que podrían incluirse bajo el rótulo de modernización tienen lugar durante los años ochenta y noventa. Es destacable la continuidad en los contenidos de la reforma, a pesar de las diversas alternancias en el poder que conoce Francia durante estos años. La importancia de los recursos humanos, el énfasis en la desconcentración y el papel de los usuarios forman parte de una suerte de ideario común subrayado en todas las iniciativas.

(19) *Loi d'Orientation Quinquennale*, n.º 94-66 du 24 Janvier 1994 Relative à la Maîtrise des Finances publiques. JORF 25.1.1994.

(20) BODIGUEL, JEAN-LUC (1996), «Los Políticos y la Modernización de la Administración Francesa», en *Revista Vasca de Administración Pública*, mayo-agosto 1996, n.º 45, pp. 241-262.

El último de los grandes informes sobre el Estado francés y su administración es el rapport Picq, titulado «El Estado en Francia» (21). Este informe fue encargado en 1993 por el primer ministro Balladur, coincide en el tiempo, por tanto, con el primer programa de convergencia francés. El Informe se ocupa de dos grandes cuestiones, el papel del Estado en la sociedad y la economía y la organización del Estado. Por lo que respecta a la primera cuestión, el informe se aventura en afirmaciones de espíritu liberal referidas al carácter supletorio de la actividad estatal y a la mejor provisión por el mercado de los bienes y servicios públicos. En cuanto a la organización, existe una preocupación por la escasa funcionalidad de la organización administrativa francesa y sus procesos decisorios «*Aucune organisation ne pourrait survivre longtemps avec les méthodes de décision qui prévalent aujourd'hui dans l'État*» (22). Se observa igualmente un decidido interés por clarificar las relaciones entre el Estado, las colectividades locales y los organismos autónomos de finalidad social, fundamentalmente en materia financiera. Existe una voluntad de fomentar la capacidad gestora de la función pública y establecer políticas efectivas de gestión de recursos humanos. Por último, se enfatiza la preocupación por el control y la transparencia en el gasto público que se traduce en propuestas de reforma del proceso presupuestario. Es preciso destacar la escasa referencia a la integración europea como instrumento modernizador. Fuera de genéricas referencias a los procesos de globalización, el proceso integrador sólo aparece en tanto que conjunto institucional con cuyas estructuras los órganos administrativos franceses deben establecer relaciones de un modo ágil.

El informe Picq inspiró el último gran programa francés de reforma de la Administración, obra del gobierno conservador de Juppé, y plasmado en la circular de 26 de julio de 1995 relativa a la preparación y la puesta en práctica de la reforma del Estado y de los servicios públicos (23). Los grandes objetivos de la circular son la mejora de las relaciones entre la administración y los usuarios, una reducción de la administración central a través de fórmulas de desconcentración, una mejora de la gestión de

(21) PICQ, J. (rapporteur), «L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde». *Rapport de la Mission sur les responsabilités et l'Organisation de l'État*, mai 1994.

(22) *Ibid.*, p. 97.

(23) Circulaire du 26 Juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'État et des services publics. JORF 28.7.1995.

recursos humanos que fomente la movilidad profesional, una renovación del proceso presupuestario y un aumento de la capacidad de gestión de los responsables públicos. Brilla por su ausencia en los proyectos mencionados el proceso de convergencia europeo. Sorprende, en consecuencia, la falta de encuentro explícito entre los dos procesos que estamos uniendo analíticamente y que veíamos tan asociados en el caso español. La falta de referencias al proceso de convergencia en los proyectos de modernización administrativa no supone, sin embargo, que las políticas de convergencia francesas no se centren en el sector público. Lo hacen, además, en un sentido coherente por completo con los objetivos administrativos señalados. Resumimos a continuación el contenido de los documentos directamente ligados al proceso de convergencia.

MEDIDAS INCLUIDAS EN LOS PROGRAMAS DE CONVERGENCIA DE FRANCIA			
	MERCADOS	SECTOR PÚBLICO	GASTOS SOCIALES
PROGR. 1993	<ul style="list-style-type: none"> Flexibilidad del mercado de trabajo (Ley quinquenal): disminución del coste del trabajo, mejora de la formación y la inserción profesional, mayor flexibilidad en la organización del trabajo 	<p>Política presupuestaria y fiscal</p> <ul style="list-style-type: none"> Saneamiento de las finanzas públicas sin aumento de la presión fiscal y sosteniendo la actividad económica Economías en todos los ámbitos de la acción del Estado Esfuerzo conjunto del Estado, la seguridad social y las colectividades locales Reforma del sistema fiscal (Impuesto sobre la renta) <p>Organización administrativa y función pública</p> <ul style="list-style-type: none"> Examen crítico de los principales regímenes de intervención pública (mejora de la eficacia y control del coste) <p>Sector público empresarial</p> <ul style="list-style-type: none"> Ley 19.7.93 de privatizaciones: basadas en la eficacia de la gestión, la mejora de la financiación y el apoyo a la plaza financiera de París 	<ul style="list-style-type: none"> Reforma del sistema de pensiones Reforma del sistema de indemnización por desempleo: control del coste y fomento de la actividad Freno al crecimiento de los gastos de sanidad, aumento de la responsabilidad de los gestores
LEY 1994		<p>Política presupuestaria y fiscal</p> <ul style="list-style-type: none"> Programación quinquenal: objetivo de un déficit del 2'5% del PIB para 1997 Estabilización de los gastos y de la presión fiscal Esfuerzo conjunto del Estado, la Seguridad Social y las Colectividades Locales Saneamiento financiero de la seguridad social y las colectividades locales sin la ayuda del Estado ni el aumento de la presión fiscal <p>Organización administrativa y función pública</p> <ul style="list-style-type: none"> Reforma de las estructuras administrativas, mejora de la productividad y de la eficacia Reorganización de servicios administrativos y redefinición de sus misiones Nuevos instrumentos de reasignación de empleos entre los diferentes ministerios Aumento de la movilidad de los funcionarios Examen crítico de los principales regímenes de intervención pública <p>Sector público empresarial</p> <ul style="list-style-type: none"> No se menciona 	

MEDIDAS INCLUIDAS EN LOS PROGRAMAS DE CONVERGENCIA DE FRANCIA			
	MERCADOS	SECTOR PÚBLICO	GASTOS SOCIALES
PROGR. 1997	<ul style="list-style-type: none"> Estrategia de reforma estructural que disminuya la presión fiscal y mejore el funcionamiento del mercado de bienes y del mercado de trabajo Reforma del sistema bancario 	<p>Política presupuestaria y fiscal</p> <ul style="list-style-type: none"> Medidas coyunturales: alza transitoria de las retenciones fiscales y de las contribuciones sociales Ley de Presupuestos rectificativa (1996): congelación del salario de los funcionarios y pacto de estabilidad financiera con las colectividades locales Ley de Presupuestos 1997: disminución de los ingresos de los ministerios Esfuerzo estructural sobre el conjunto del gasto, reducción de la función pública (5600 puestos) Reforma del procedimiento presupuestario: necesaria transparencia frente a los socios europeos y las instituciones internacionales Reforma del impuesto sobre la renta Disminución de la necesidad de financiación de la seguridad social <p>Organización administrativa y función pública No se menciona</p> <p>Sector público empresarial Resituar el papel del Estado: privatizaciones fundadas sobre justificaciones macroeconómicas y de gestión</p>	<p>Plan de saneamiento de los regímenes de protección social (1995)</p> <ul style="list-style-type: none"> Medidas urgentes Medidas estructurales dirigidas a controlar el gasto a través de la responsabilidad de los gestores Objetivos de gestión Regionalización de la política hospitalaria Contractualización de las relaciones entre el Estado y las cajas

Los compromisos de actuación en relación con el sector público contenidos en los programas de convergencia franceses se centran en tres asuntos coincidentes con las reflexiones y las políticas de reforma seguidas en Francia en los últimos años. En primer lugar, la posición del Estado en la economía y la sociedad y el alcance del sector público; en segundo lugar, la configuración de la organización administrativa y el estatuto del empleo público; y, en tercer lugar, el contenido y desarrollo de la gestión pública.

Por lo que respecta al papel del Estado, el Programa de Convergencia de 1997, recoge la genérica declaración de principios del informe Picq dirigida a «... *recentrer le rôle de l'État sur les missions de puissance publique et les tâches régaliennes* (24)». Este compromiso supone la continuidad de la reiterada afirmación sobre la necesidad de un examen crítico en torno a los regímenes de intervención del Estado, con el objeto de reducir el gasto público. En todo caso, el protagonismo de esta materia en las políticas de convergencia es desempeñado por las privatizaciones. Haciéndose eco de la Ley de Privatizaciones de 19 de julio de 1993, el primer programa de convergencia defiende la mayor eficiencia de las grandes empresas si su acción se desarrolla en el ámbito estrictamente privado. Esta defensa es repetida por el programa de 1997 que hace al mismo

(24) Programme de Convergence, actualisation 1997 (texto mimeografiado facilitado por el Ministère de Finances), p. 4.

tiempo balance del proceso completado y de los siguientes pasos que deben ser afrontados.

La organización administrativa francesa y la necesidad de su reforma es abordada con rotundidad por la Ley Quinquenal de Orientación Presupuestaria que sostiene la necesidad de reformar en profundidad las estructuras administrativas mejorando su productividad y eficacia. Esta reforma se centrará en la redefinición de determinados servicios administrativos, que no se especifican, cuyas misiones podrán ser reconsideradas. Por lo que respecta a la función pública, la Ley establece la necesidad de facilitar la reasignación de empleos y la movilidad funcional como instrumento de modernización de la gestión. El programa de convergencia del 97 retoma la cuestión de la función pública en un sentido similar al de los sucesivos programas españoles, proponiendo la reducción de empleados públicos y cuantificando un objetivo: 5600 empleados sin precisar la fecha. Finalmente, el funcionamiento de la administración es abordado en relación con el proceso presupuestario y la capacidad de los gestores. Por lo que respecta al primer asunto, se introduce el principio de programación plurianual que deberá ser recogido por las sucesivas leyes presupuestarias y cuyo primer exponente es la ley que venimos comentando. Se enfatiza igualmente la necesidad de transparencia y mejora de la información (afirmando, por cierto, que es una regla de buena conducta frente a los socios europeos y las instituciones internacionales). Finalmente, y con el objeto de atajar el déficit público y frenar la tendencia incremental del gasto, se potencia la responsabilidad de los gestores en las colectividades territoriales y en los establecimientos públicos de finalidad social. Esto es así fundamentalmente en materia de sanidad, en donde se establecen objetivos de gestión y se fomenta la técnica del contrato de misión.

En definitiva, las políticas francesas de la convergencia recogen buena parte de los postulados de los programas de modernización previos. Existe, por lo tanto, un hilo conductor entre los procesos modernizadores experimentados en Francia durante los años ochenta y noventa y las adaptaciones propias del proceso de convergencia europeo. Esta similitud entre el caso español y el francés no oculta, sin embargo, una destacada diferencia. Mientras que las referencias a la modernización en el caso español se justifican por la necesaria adaptación a Europa, esta adaptación brilla por su ausencia en el caso francés, en donde las causas endógenas son subrayadas sin excepción. En cualquier caso, puede concluirse con la exis-

tencia de un discurso administrativo común ¿Es auspiciado este discurso por las instituciones europeas y el proceso integrador?

C) LAS INSTITUCIONES COMUNITARIAS ANTE LAS POLÍTICAS DE CONVERGENCIA

El papel de las instituciones comunitarias es determinante para averiguar si el proceso de convergencia supone una europeización de las administraciones, o simplemente existe una coincidencia de programas sin relación causal. Uno de los ejes de la convergencia es la supervisión multilateral. Este mecanismo es instituido por el artículo 103.5 del Tratado de Maastricht y fue desarrollado por el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas. La supervisión es realizada por una pluralidad de instituciones, supranacionales e intergubernamentales. En concreto, el seguimiento de las políticas de convergencia da lugar a declaraciones del Consejo de la Unión Europea, de la Comisión Europea y del Instituto Monetario Europeo (IME). Puede sostenerse la existencia de una postura homogénea por parte de estas instituciones en relación con el sector público de los países miembros. Esta postura se manifiesta a través de tres elementos: en primer lugar, la evaluación de sus políticas presupuestarias, en segundo lugar, la evaluación de los programas de convergencia nacionales y, finalmente, dentro del mecanismo de la supervisión multilateral de los países miembros, la instrumentación del procedimiento de déficit excesivo.

1. *Los criterios generales de política presupuestaria*

De acuerdo con la Comisión Europea, los objetivos de la política económica de interés común son la estabilidad de precios y de tipos de cambio, el saneamiento de las finanzas públicas, las reformas estructurales y las políticas dirigidas a mejorar el crecimiento y el empleo (25). Con la excepción del último elemento, los componentes de las políticas econó-

(25) Communication de la Commission au Conseil Européen de Florence: «Préparation de l'UEM: le Point sur la Situation», juin 1996.

micas coinciden con los criterios que inspiran el proceso de convergencia. Entre todos ellos, el énfasis en el saneamiento de las finanzas públicas ha estado presente a lo largo de todo el proceso de convergencia. La supervisión multilateral del proceso de convergencia ha centrado sus esfuerzos en la lucha contra el déficit, toda vez que el resto de los criterios de Maastricht han sido satisfechos de un modo incomparablemente más exitoso. Esta preocupación es común al conjunto de las instituciones comunitarias, tanto el Consejo Europeo en las declaraciones que siguen a sus reuniones (26), como el Instituto Monetario Europeo (en la actualidad, Banco Central Europeo) en los informes anuales publicados hasta la fecha (27) y la Comisión Europea (28), repiten las declaraciones en las que instan a los países miembros a reforzar las políticas de consolidación fiscal.

Naturalmente, no importa tanto el principio general sobre la necesidad de unas finanzas públicas saneadas, como el contenido del saneamiento. Es aquí donde se halla el núcleo de la incidencia sobre el sector público del proceso de convergencia. Interesa determinar si existe una opinión comunitaria explícita sobre cómo debe realizarse el saneamiento financiero público. ¿Es coherente esta opinión con las previsiones establecidas por los Estados a través de sus programas de convergencia? Diversas declaraciones públicas de las instituciones comunitarias ayudan a aclarar la cuestión. En concreto, el Informe Económico Anual de la Comisión Europea referido al año 1996 es particularmente ilustrativo (29). En términos similares a los expresados por las demás instituciones comunitarias al referirse a la misma materia, la Comisión reconoce los esfuerzos fiscales rea-

(26) Conclusiones de la Presidencia, Consejos Europeos de Cannes (26-27.06.1995), Madrid (15-16.12.1995), Florencia (21-22.06.1996), Dublín (13-14.12.1996), Amsterdam, (17.06.1997), Luxemburgo (20-21.11.1997), Bruselas (2-3.5.1998).

(27) Les Progrès de la Convergence, rapport établi en vertu de l'article 7 des statuts de l'IME, novembre 1995. Les Progrès de la Convergence en 1996, novembre 1996. La Politique Monétaire Unique en Phase III. Définition du cadre Opérationnel. Janvier 1997. Informe de Convergencia, marzo 1998.

(28) «Rapport sur la Convergence dans l'Union Européenne en 1995, Économie Européenne», supplément A, *Analyses Économiques*, n.º 1 - Janvier 1996. Informe sobre la Convergencia en la Unión Europea en 1996 (elaborado con arreglo al apartado 1 del artículo 109J del Tratado), Bruselas, 06.11.1996. COM (96) 560 final. Informe sobre la Convergencia en la Unión Europea en 1997 (elaborado con arreglo al apartado 1 del artículo 109J del Tratado), Bruselas, 25 de marzo de 1998.

(29) 1996 *Annual Economic Report*, II/744/95, 6 March 1996.

lizados, pero señala la necesidad de reforzarlos para lograr un crecimiento económico durable que dé lugar a la creación de empleo. Al hacer el repaso de los esfuerzos emprendidos por los diferentes países con el objeto de lograr un déficit del 3 % durante 1997, la Comisión recuerda los principios generales que deben guiar las políticas de consolidación presupuestaria, con independencia de que la aplicación concreta y la periodización de las reformas se haga depender de las circunstancias concretas de cada país:

- Reducir gastos es más serio y creíble que aumentar impuestos. Hay que hacer los sistemas de pensiones sostenibles, cortar el crecimiento del gasto sanitario y reducir subsidios distorsionadores y costosos. (Los informes del IME y las declaraciones del Consejo Europeo abordan este asunto en los mismos términos que la Comisión).
- Reorientar el gasto público hacia actividades productivas: inversión en infraestructura, capital humano y políticas activas de empleo.
- Mejorar la eficiencia de los servicios públicos a través, *inter alia*, de modos de gestión más flexibles, mayores incentivos para los empleados públicos, incrementar el alcance de las privatizaciones y de la participación de los usuarios en la financiación de los servicios, en la medida en que los Estados miembros juzguen estas prácticas compatibles con sus objetivos.

El tercer punto podría ser suscrito sin reservas por cualquiera de los proyectos de modernización administrativa que atravesaron Europa en la última década. La importancia de que las instituciones comunitarias defiendan estos principios en relación con el cumplimiento de la convergencia es destacada. La introducción de reformas estructurales en el gasto y en su gestión, la flexibilización en la gestión de los servicios públicos y en la gestión del personal de las Administraciones Públicas son, por lo tanto, una demanda de las instituciones comunitarias.

Una crítica frecuente al proceso de convergencia ha sido su carácter no sostenible, e incluso «cosmético» y fundado sobre una «contabilidad creativa». El Instituto Monetario Europeo, se plantea este problema en su informe sobre los progresos de la convergencia en 1996. Partiendo de la limitación de los progresos en saneamiento financiero, afirma que debe haber compromisos más severos antes de llegar a la UEM, ya que la cuestión esencial es la permanencia de los resultados alcanzados. No carece

de interés el aviso realizado por una de las instituciones que informará el paso a la tercera fase en el sentido de que *«Un recul obtenu par des mesures ponctuelles n'assure pas par lui-même une amélioration durable et il faudra examiner de près la substance des décisions, et pas seulement les méthodes comptables utilisées pour quantifier les déficits et le niveau de la dette»* (30). El IME defiende de este modo su posición central en el nuevo sistema comunitario como supervisor de la limpieza de su funcionamiento. Afirmando la futilidad de los trucos contables, observa que la supervisión multilateral debe anular su efecto simulador, y, sobre todo, que la permanencia de los resultados exigida por el Pacto de Estabilidad exige la toma de medidas presupuestarias estructurales.

2. La evaluación de los programas de convergencia

Los programas de convergencia son mencionados por el Tratado de Maastricht en su artículo 109 E 2. a) *«Cada Estado miembro: (...) aprobará, si es necesario, para permitir la evaluación prevista en la letra b), programas plurianuales destinados a garantizar la convergencia duradera que se considera necesaria para la realización de la Unión Económica y Monetaria, en particular en lo que se refiere a la estabilidad de precios y la solidez de las finanzas públicas. b) El Consejo, basándose en un informe de la Comisión, evaluará los progresos realizados en materia de convergencia económica y monetaria, en particular respecto a la estabilidad de precios y a la solidez de las finanzas públicas.»* La importancia de los planes de convergencia como declaración de intenciones y medida del compromiso de los Estados ha sido subrayada frecuentemente. En primer lugar, por haber sido la base de los diferentes informes realizados por las distintas instituciones en relación con el proceso de convergencia. En segundo lugar, por ser una fuente de credibilidad, ya que la diferencia entre sus propósitos y sus resultados es la medida del esfuerzo de un país (31). La Comisión Europea insiste, igualmente, en sus informes anuales, sobre su interés como método y como indicador de las diferentes situaciones nacionales, a pesar de las desviaciones que puedan producirse entre lo previsto y lo realizado. En suma, las sucesivas valoraciones realizadas sobre los programas de convergencia por las instituciones comunitarias

(30) IME, op. cit., p. 7.

(31) Rapport: «Les progrès de la convergence nominale ne sont pas encore suffisants», DGII, 10.05.95.

inciden en la credibilidad de su contenido y en el compromiso político de los Estados de llevar a cabo su implementación.

El interés comunitario por estos documentos queda institucionalizado en el año 1996, cuando en relación con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento que sería aprobado meses más tarde, la Comisión propone en su comunicación al Consejo Europeo de Florencia, la profundización en la metodología y el uso de los programas de convergencia. Dentro del procedimiento de supervisión multilateral, se pretenden reforzar las prácticas seguidas en los programas de convergencia solicitando a los Estados miembros participantes en la tercera fase de la UEM la presentación de programas anuales de estabilidad. Estos programas, cuya metodología será mejorada procurando que sus contenidos consten de mayores concreciones y su estructura sea normalizada, serán aprobados políticamente por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas a partir de la recomendación favorable de la Comisión. Del mismo modo, los Estados miembros no participantes en la tercera fase de la UEM se comprometen a la presentación de programas anuales de convergencia. En definitiva, la presentación periódica de programas de convergencia, que contienen, como hemos visto, tanto previsiones macroeconómicas como previsiones de reformas estructurales en el sector y la gestión pública, queda institucionalizada dentro de los mecanismos que permiten el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria.

La importancia metodológica de los programas de convergencia es equivalente al apoyo por parte de las instituciones comunitarias a sus contenidos. En concreto, el Consejo de la Unión, bajo la forma de Ecofín o Consejo de Ministros de Economía y Hacienda, que es la institución que debe evaluar los programas presentados, apoya prácticamente en la totalidad de los casos las medidas previstas, si bien, matiza o subraya determinadas cuestiones en relación con materias centrales de las políticas económicas de los Estados miembros. La evaluación de los programas de convergencia franceses y españoles por parte del Ecofín permite observar la preocupación que de modo específico manifiesta el Consejo de Ministros en relación con cada país.

En relación con el primer programa español de convergencia, las conclusiones del Ecofín incluyen escasas referencias al sector público, como escasa eran las del propio programa (32). Entre ellas insta al Gobierno a

(32) *Projet de Procès Verbal de la 1586ème session du Conseil (Questions Économiques et Financières) tenue à Luxembourg, le mardi 9 juin 1992. Bruxelles, le 11 septembre 1992. 7137/92, PV/CONS35/ECOFIN31.*

mantener el nivel de inversión pública y a procurar que los gobiernos territoriales desempeñen un papel determinante en la consolidación presupuestaria. Por lo que respecta a los mercados, urge a las autoridades para que las reformas estructurales y la desregulación de servicios prevista sean implementadas rápidamente. Un tono más crítico se advierte en las conclusiones sobre el programa de 1994, al mencionar el objetivo del 3 % del PIB como déficit público en 1997, el Consejo señala que habría deseado objetivos más ambiciosos. En relación con el mismo programa, el Consejo subraya la necesidad de reducir el elemento estructural del déficit público «*especialmente mediante medidas destinadas a limitar los gastos*». En otro orden de cosas, se señala que «*La cooperación con las autoridades regionales y locales, así como la aplicación de procedimientos de gestión presupuestaria más eficaces favorecerían de manera importante el éxito de una operación de consolidación presupuestaria*» (33). El tono de la declaración del Ecofin sobre el último programa español es claramente elogioso, apoyando el conjunto de las medidas propuestas: reducción del consumo público y aumento de las inversiones, modernización del sistema fiscal, acuerdo para que cada gobierno regional sea responsable de sus propios objetivos en materia de déficit. En el terreno de las sugerencias, insta a una actuación vigorosa en la racionalización de los gastos de sanidad, en la reestructuración de las empresas públicas deficitarias y aboga por la introducción rápida de las reformas estructurales en los mercados (34). En resumen, preocupación por el gasto, en concreto por el de las haciendas territoriales, y apoyo decidido a las medidas liberalizadoras en los mercados.

El tratamiento de los programas de convergencia franceses por parte del Consejo es notablemente más somero. La buena situación de partida de Francia, cumplidora desde el primer momento de varios de los criterios de convergencia, permite quizá una preocupación menor por sus programas de reformas. No obstante, en su conclusión sobre el Programa de Convergencia de 1993, el Consejo subraya la necesidad de un ambicioso esfuerzo de ajuste presupuestario y muestra su satisfacción por las medi-

(33) *Proyecto de Acta de la Sesión*, n.º 1792 del Consejo (Cuestiones Económicas y Financieras), celebrada en Luxemburgo el lunes 10 de octubre de 1994. Bruselas, 28 de octubre de 1994 (25.1.95)(OR.F). 10103/94. PV/CONS66. ECOFIN132.

(34) Europe, Agence International d'information pour la Presse «Le Conseil a réservé un accueil très favorable aux nouveaux programmes de convergence espagnol et portugais». N.º 6972 (n.s.) Lundi/Mardi 12/13.05.1997.

das de reforma estructural relativas al mercado laboral (35). En lo referido al programa de 1997, cuando pendía el peligro de un incumplimiento francés del criterio del déficit en el año 1997, el Consejo insiste en la necesidad de reducir el déficit y recuerda a Francia que se ha comprometido a ello. Igualmente, invita a un estricto control del gasto, muestra su satisfacción por las reformas en el sistema de seguridad social y la contención del gasto sanitario y en una declaración de principios sin duda significativa considera que «*las reformas estructurales y la reducción del papel del Estado en la economía son convenientes para Francia*» (36). Es preciso tener en cuenta la centralidad dentro del debate político francés de las cuestiones sancionadas por el Consejo de Ministros. Sus declaraciones son adecuadas por completo a la filosofía de los programas franceses de convergencia y a los objetivos de los gobiernos que los presentaron. Sin embargo, tomando en consideración el carácter polémico con el que este proceso se ha vivido en Francia, no deja de ser una opinión comprometida y en absoluto neutral sobre lo que el conjunto de los países europeos demandan del sector público francés.

3. *El procedimiento de déficit excesivo*

Dentro del mecanismo de la supervisión multilateral, el Tratado de Maastricht (artículo 104 C) prevé un procedimiento particular relativo a los déficits públicos excesivos. Este procedimiento ha sido desarrollado por el Reglamento (CE) n.º 1467/97, de 7 de julio. Si la Comisión considera que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo informa de ello al Consejo, quien decidirá por mayoría cualificada si existe esta situación. En este momento, el Consejo dirigirá al Estado miembro recomendaciones sobre cómo poner término a dicha situación. Estas recomendaciones tuvieron en un principio un carácter reservado, ni siquiera el Parlamento Europeo tenía acceso oficial a ellas. No obstante, ante su publicación frecuente por diversos medios, el Ecofín de diciembre de 1996 aconsejó que a partir de 1997 fueran públicas para potenciar, además, su

(35) *Proyecto de Acta de la Sesión*, n.º 1706 del Consejo (Cuestiones Económicas y Financieras), celebrada en Bruselas el lunes 22 de noviembre de 1993. Bruselas, 27 de enero de 1994 (3.2) (OR.F). 10395/93.PV/CONST72/ECOFIN122.

(36) Council Conclusions on «Revised Convergence Programme of France», 1994th Council Meeting, Brussels, 17 March 1997. DN:PRES/97/77.

carácter preventivo (37). En el caso de que las recomendaciones no sean cumplidas, el Consejo podrá formular una advertencia al Estado miembro para que en un plazo determinado adopte las medidas que el Consejo considere necesarias. Si el Estado no atendiera la advertencia, el Consejo podría paralizar los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, solicitar el depósito de una cantidad como fianza e incluso imponer multas. Esta situación sólo puede llegar a darse una vez que haya comenzado la tercera fase de la UEM, entretanto, las recomendaciones dirigidas a los Estados tienen un valor meramente indicativo.

Durante el transcurso de la segunda fase de la UEM la mayor parte de los países miembros han recibido recomendaciones anuales del Consejo dirigidas a poner fin a la situación de déficit excesivo. Excepto Irlanda, Dinamarca y Luxemburgo y, a partir de 1997, Finlandia y Holanda, el resto de los países fueron señalados por parte del Consejo como deficitarios en exceso, por lo que el Consejo valoró las medidas que debían tomar para salir de tal situación. Con la excepción de Grecia, todos los países comunitarios han superado esta situación, y en la sesión del Ecofin celebrada en Bruselas el 1 de mayo de 1998, se derogaron las decisiones sobre la existencia de un déficit excesivo en los países mencionados.

El Consejo ha dirigido recomendaciones anuales a España y Francia entre 1994 y 1997 (38). Estas recomendaciones refuerzan el protagonismo de los programas de convergencia, ya que su contenido se dirige fundamentalmente a exigir el cumplimiento de los compromisos previamente adquiridos. En el caso de las recomendaciones dirigidas a España en 1994 se va algo más allá, ya que se solicita que se avance en la consolidación fiscal más de lo asumido en los programas presentados. Las recomendaciones toman nota de la congelación de sueldos de los empleados públicos, de la revisión del sistema de pensiones en cuanto a su revalorización en función de la inflación prevista y no de la pasada, de la limitación de los subsidios de desempleo y de los recortes en los gastos sanitarios. De cara al futuro, destaca la importancia de una reducción del consumo público, de la lucha contra el fraude fiscal, de la necesidad de una gestión

(37) Consejo Ecofin, Dublín, 13 de diciembre de 1996, Informe del Consejo Ecofin al Consejo Europeo, Preparación de la Tercera Fase de la UEM (Pacto de Estabilidad y Crecimiento), Conclusiones de la Presidencia, Anexos.

(38) Para este estudio se han consultado las relativas a los años 96 y 97 y el año 94 en lo referido a España, el carácter confidencial de las demás ha impedido su consulta.

presupuestaria más eficiente y de la cooperación eficaz entre los diferentes niveles gubernamentales (39).

La recomendación del año 1996, tras recordar que de no ser cumplida podría suspenderse la financiación con cargo a los fondos de cohesión, destaca *«la importancia de aplicar las medidas estructurales que figuran en el programa de convergencia revisado para contener el déficit, en particular para reducir los gastos corrientes y mejorar la eficacia de la gestión presupuestaria. En este sentido, el Consejo apoya las futuras medidas que tome el Gobierno español que tengan una repercusión permanente en la reducción del déficit. Entre estas medidas cabría incluir una financiación eficaz de los gobiernos autonómicos, con una mayor corresponsabilidad fiscal de los mismos; por otro lado, los ingresos obtenidos a través de la venta de empresas públicas habrán de destinarse al refuerzo de la consolidación presupuestaria»* (40).

La recomendación de 1997, reitera la relación entre los fondos de cohesión y el cumplimiento de los compromisos presupuestarios, señalando al tiempo la continuidad del esfuerzo merced al Pacto de Estabilidad. Afirma la necesidad de cumplir con el nuevo plan de convergencia, al que considera equilibrado y factible. En esta recomendación se incluyen menciones de gran calado que afectan de lleno al alcance y contenido del sector público: *«El Consejo destaca la importancia de aplicar medidas estructurales que figuran en el programa de convergencia para contener el déficit público, en particular para reducir los gastos corrientes y aumentar la eficacia de la gestión presupuestaria. En este sentido, el Consejo alienta al Gobierno español para que tome otras medidas que tengan una repercusión permanente en la reducción del déficit, y en particular a que persevere en sus esfuerzos para erradicar el fraude fiscal, a que ponga en marcha nuevas acciones orientadas a aumentar la eficiencia y la reducción del gasto en el ámbito de la sanidad pública, a que suscite el firme compromiso de saneamiento presupuestario de los Gobiernos autonómicos y a que continúe el proceso de privatización de las empresas públicas»* (41).

(39) Recomendación del Consejo encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo en España, Bruselas, 24.10.1994. 10015/94.UEM 23.

(40) Recomendación del Consejo de 16.09.1996 con vistas a poner fin a la situación de déficit público excesivo en España.

(41) Recomendación del Consejo de 15.09.1997 encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo en España. Bruselas, 11 de junio de 1997 (OR.EN) 8219/97. UEM23.

Por lo que se refiere a Francia, las recomendaciones de 1996 y de 1997 señalan que el déficit se está reduciendo en una proporción menor de la prevista (42). Dado que el período que cubre el primer programa de convergencia galo finaliza en 1996, la primera de las recomendaciones solicita la remisión de un nuevo plan que contenga objetivos ambiciosos. Por lo demás, los dos documentos apoyan las propuestas de reducción del gasto sanitario y de la seguridad social, muestran su satisfacción por las sucesivas medidas de ajuste presupuestario comprometidas y aprueban el propósito de restringir rigurosamente el gasto de la Administración central.

No carece de interés una intervención parlamentaria francesa en relación con la primera aplicación del procedimiento de déficit excesivo. La Comisión de la Asamblea Nacional para la Unión Europea, publicó un informe relativo a la recomendación que la Comisión Europea sometía a la opinión del Consejo de cara al establecimiento de una recomendación sobre una situación de déficit excesivo en Francia. En este informe, titulado *«El procedimiento de limitación de los déficits públicos excesivos del Tratado de Maastricht no debe suponer un obstáculo a los derechos del parlamento francés en la materia»*, la Comisión parlamentaria rechazaba la oportunidad de la intervención de la Comisión, dado que según las previsiones del programa de convergencia y de la Ley Quinquenal de saneamiento financiero existía una perspectiva cierta de limitación del déficit. Por otra parte *«La recommandation du Conseil au Gouvernement français ne doit en aucun cas s'interpréter comme dictant à la France et au Parlement français, les termes de son budget (43).»* La defensa por la Asamblea de su soberanía presupuestaria es, quizá, un nuevo argumento a favor de la existencia de una europeización de la materia. En todo caso, pese a las reticencias iniciales, las recomendaciones posteriores del Consejo fueron informadas favorablemente por la Asamblea y el Senado franceses

(42) Recomendación del Consejo de 8.7.1996 con vistas a poner fin a la situación de déficit público excesivo en Francia. Bruselas, 24.7.1996. 8995/96.UEM32. Recomendación del Consejo de 15.09.1997 encaminada a poner fin a la situación de déficit público excesivo en Francia. Bruselas, 11 de junio de 1997 (OR.EN). 8220/97.UEM24.

(43) Rapport d'Information déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne sur la recommandation de la Commission en vue d'une Recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France (n.º E 305). Enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 7 octobre 1994.

en términos inequívocos (44). Las últimas declaraciones parlamentarias francesas ratifican los contenidos de los planes de convergencia y de la Ley de Orientación Quinquenal y hacen explícito el acuerdo entre las instituciones nacionales y las supranacionales, al tiempo, sugieren a la Comisión Europea la conveniencia de que adopte las mismas prácticas presupuestarias que exige a los Estados miembros.

El cumplimiento de los objetivos franceses y españoles en materia presupuestaria ha permitido superar la situación de déficit excesivo. No obstante, en virtud del Pacto de Estabilidad, las decisiones del Consejo desplegarían de nuevo su eficacia en caso de cualquier deslizamiento presupuestario. Con independencia de esta posibilidad, la supervisión multilateral de las situaciones presupuestarias queda institucionalizada de modo permanente. La experiencia de los últimos años muestra inequívocamente que la supervisión lo es en parte de la estructura y la gestión de los sectores públicos nacionales. Las consecuencias de este hecho sobre los aparatos públicos nacionales deben ser enfatizadas. Como las declaraciones citadas muestran, las instituciones comunitarias lejos de limitarse a la defensa de los objetivos generales asumidos por las partes, inciden de modo creciente en el modo en el que estos objetivos deben ser alcanzados. El estudio de los programas de convergencia y de su recepción por las instituciones comunitarias muestra que los órganos comunes de la UE sostienen ciertos principios referidos a los sectores públicos nacionales. Estos principios permiten sostener la existencia de una incipiente europeización de la gestión del sector público. Dichos principios son los siguientes:

- Apoyo a las medidas liberalizadoras y desreguladoras.
- Apoyo a las políticas privatizadoras.

(44) Résolution du Sénat sur une recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit public excessif en France. JORF. 27.6.1996. Résolution de l'Assemblée Nationale sur la recommandation de la Commission en vue d'une recommandation du Conseil visant à ce que soit mis un terme à la situation de déficit excessif en France, en Italie, aux Pays Bas, en Autriche, au Portugal, en Finlande, en Suède et au Royaume Uni. JORF 16.7.1996. Résolution de l'Assemblée Nationale sur la Proposition de la Commission un vue d'un règlement du Conseil (CE) relatif au renforcement de la surveillance et de la coordination des situations budgétaires et la proposition de règlement (CE) du Conseil visant à accélérer et clarifier la mise en oeuvre de la procédure concernant les déficits excessifs (COM (96) 496/n.º E719). JORF 28.12.1996.

- Solicitud de reformas en la gestión presupuestaria y reestructuración del gasto público.
- Introducción de técnicas de gestión más flexibles en la provisión de servicios públicos.
- Flexibilización del empleo público.
- Demanda de una mayor responsabilidad de los gobiernos autonómicos (caso español) y de los organismos autónomos (caso francés).
- Reducción del gasto y mejora de la gestión en el campo sanitario.
- Tendencia restrictiva para las prestaciones sociales.

IV. CONCLUSIÓN: LA CONVERGENCIA ADMINISTRATIVA

A lo largo de las páginas anteriores, se ha mencionado repetidamente el término convergencia. La mención iba referida al proceso instituido por el Tratado de Maastricht dirigido a homogeneizar las variables macroeconómicas de los países miembros de la Unión Europea. Antes de concluir, conviene detenerse en la formulación teórica del concepto de convergencia, del que suele subrayarse en exclusiva la faceta mencionada, pero cuya utilidad explicativa desborda las reformas institucionales en curso en la Europa de los Quince. El análisis de este concepto permite, en primer lugar, describir el contenido de las actuales reformas institucionales. En segundo lugar, explicar el mecanismo de generalización de los procesos de reforma. En tercer lugar, plantear cuestiones todavía sin resolver relativas a la relación entre los Estados y las organizaciones internacionales.

El concepto politológico de convergencia hace referencia a las reformas en el ámbito de algunas políticas sectoriales, que se suceden en diferentes países de modo sincrónico o gradual (45). Analizar la convergencia de un política supone analizar tanto su contenido, como su desarrollo. En relación con el contenido, se distinguen diferentes tipos de convergencia: convergencia de objetivos políticos, de instrumentos de acción (regulación, intervención), de resultados, de estilos, etc. (46) Estas categorías

(45) BENNETT, COLIN J. (1991), «Review Article: What Is Policy Convergence and What Causes it?» en *British Journal of Political Science*, 21, pp. 215-233. WRIGHT, VINCENT (1993), «Public Administration, Regulation, Deregulation and Regulation», en ELIASSEN, K. A. - KOOIMAN, J. (eds), *Managing Public Organizations* (London: Sage Publication), pp. 246-261.

(46) GOMÀ, RICARD - SUBIRATS, JOAN (1997), «L'Intégration Européenne et les Politiques Publiques: l'Européanisation Inégale des Politiques Sociales», en *Politiques*

permiten clasificar el proceso de convergencia europeo, en lo que atañe a las administraciones nacionales, como un proceso expansivo y de naturaleza obligatoria. En principio, sólo los resultados económicos formaban parte de los compromisos nacionales, sin embargo, la supervisión multilateral va introduciendo una sutil convergencia en cuanto a los instrumentos de acción y los contenidos de las políticas. A través del establecimiento de unos objetivos comunes, se introduce una cierta homogeneidad en los modos estatales de estructurar y gestionar el sector público.

El estudio de la convergencia europea ayuda, además, a comprender el mecanismo mediante el que estos procesos se producen. Siguiendo la clasificación de Hood (47), pueden delimitarse tres situaciones mediante las que se generalizan determinadas políticas a nivel internacional.

- Proceso de contingencia. Las variaciones son la regla. No existen relaciones causales entre las transformaciones de los diferentes países.
- Proceso de difusión. Caracterizado por un recorrido identificable de las ideas y de las reformas. Existe una adopción sucesiva de innovaciones políticas similares.
- Proceso de convergencia. La difusión tiende a aproximar las diferentes situaciones de modo voluntario. Existe un momento inicial en el que las situaciones son diferentes, pero en un momento posterior, en el que existe una similitud sustancial.

¿Cómo se producen estos distintos procesos? La mera emulación es un mecanismo habitual por el que las prácticas políticas y administrativas se difunden en ámbitos tanto internacionales como federales. La importación de modelos exteriores es esencialmente asistemática y no tiene por qué ser general, de modo que da lugar a procesos contingentes. Los procesos de difusión y de convergencia requieren mecanismos más complejos que la mera emulación. Precisan para desarrollarse la existencia de redes per-

et Management Public, vol. 15, mars 1997, n.º 1, pp. 139-170. MODUGNO, PAOLO (1997), «Andante ma non troppo, les pays de l'Europe du Sud et la politique européenne de l'environnement», en *Pôle Sud*, n.º 6, pp. 10-25. MÜLLER, PIERRE (1997) «L'Européisation des Politiques Publiques», en *Politiques et Management Public*, vol. 15, mars 1997, n.º 1, pp. 3-11.

(47) HOOD, CHRISTOPHER (1995), «Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s», en BEKKE, H - PERRY, J - TOONEN, T., *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press), pp. 268-287.

manentes, formales o informales. Un proceso de difusión requiere la existencia de un grupo transnacional de actores que comparten la motivación, la experiencia, el conocimiento y la información sobre problemas comunes. La homogeneidad de las soluciones resulta de la existencia de ideas compartidas entre una red relativamente coherente y durable de élites comprometidas en una interacción regular en el nivel transnacional. No es el resultado de las obligaciones impuestas por un problema, sino el resultado identificable de la acción de la élite. La existencia de un lenguaje común y de una red informal de expertos con una bagaje académico similar ha sido subrayada como esencial en la introducción de la nueva gestión pública en los países anglosajones (48). Finalmente, la existencia de procesos de convergencia propiamente dichos, supone el desarrollo de procesos de armonización e incluso de formas de imposición exterior de carácter jerárquico (49). Este proceso requiere una acción de autoridad por organizaciones intergubernamentales responsables. Esta cuestión nos conduce a una última reflexión sobre la interacción entre los Estados y las organizaciones internacionales. Más concretamente, sobre los lazos de dependencia entre la Unión Europea y sus Estados miembros.

El estudio de las relaciones entre las instituciones nacionales y las supranacionales se plantea en torno a dos hipótesis excluyentes: ¿Pueden las organizaciones internacionales cambiar el comportamiento de los Estados? o, por el contrario, ¿Son las organizaciones internacionales meros instrumentos para el cumplimiento de los objetivos estatales? El proceso de convergencia y el papel de las Administraciones nacionales plantea la cuestión en toda su amplitud. El camino hacia la UEM deriva de una voluntad política deliberada que se plantea unos objetivos netamente definidos y se compromete en su obtención a plazo fijo. Se trata, por lo tanto, de un proceso de convergencia sumamente formalizado y con un carácter obligatorio sin precedentes. Hay que subrayar sus consecuencias profundas sobre amplias áreas de la acción pública. Concretamente, los países comprometidos en la obtención de los criterios macro-económicos exigidos deben introducir reformas estructurales significativas. Estas reformas se refieren básicamente al ámbito presupuestario, a la estructura del gasto público y a la gestión de los recursos públicos, incluyendo la organiza-

(48) HALLIGAN, JOHN (1995), «The Diffusion of Civil Service Reform», en BEKKE, H - PERRY, J - TOONEN, T., *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press), pp. 288-317.

(49) BENNETT, op. cit.

ción y el personal. Las Administraciones Públicas son por lo tanto la pieza clave del proceso. A partir de este momento, el interés comunitario por las políticas presupuestarias y el mecanismo de supervisión multilateral instaurado por el Tratado de Maastricht, y consolidado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, supone la existencia de una discusión continua en el marco europeo sobre la corrección de la gestión pública y de las estructuras administrativas nacionales. Hemos comprobado cómo una gran parte de las reformas planteadas se corresponde con el abanico de reformas, en su mayor parte fallidas, que atravesaron Europa en los años previos al proceso de convergencia. La mera observación de este hecho evoca al instante las elaboraciones de los enfoques intergubernamentales sobre el apoyo a la gobernabilidad ofrecido por la integración europea. En efecto, se ha sostenido que *«L'Union constitue une arène qui permet aux élites administratives de certains pays de mettre en oeuvre des politiques bloquées au niveau national»* (50). La Unión Económica y Monetaria ofrecería en los últimos años de la década la posibilidad de introducir determinadas reformas frustradas previamente. El seguimiento de este proceso permitirá dar respuesta a importantes cuestiones sobre la evolución del Estado en el actual contexto de integración internacional.

(50) CASSESE - WRIGHT, ob. cit., p. 14.

