

MICHEL CROZIER

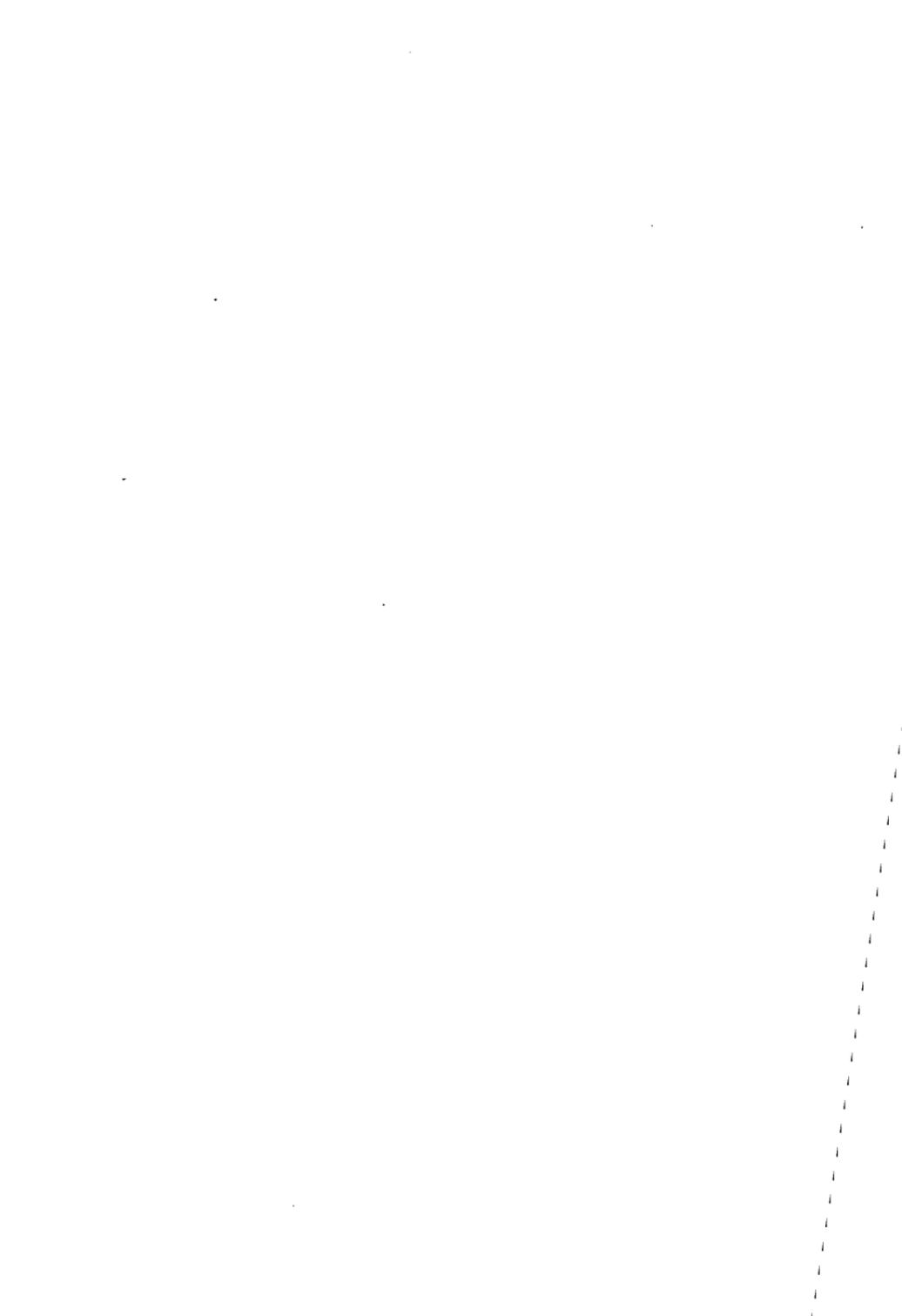
**no se cambia
la sociedad
por decreto**

BIBLIOTECA BASICA DE ADMINISTRACION PUBLICA
SERIE GENERAL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
ALCALA DE HENARES-MADRID (ESPAÑA)

ID: 59659

73 143



**NO SE CAMBIA LA SOCIEDAD
POR DECRETO**

**(ON NE CHANGE PAS LA SOCIÉTÉ
PAR DÉCRET)**

MICHEL CROZIER

**NO SE CAMBIA
LA SOCIEDAD
POR DECRETO**

**(ON NE CHANGE PAS LA SOCIÉTÉ
PAR DÉCRET)**

Traducción e Introducción para
Españoles y Latinoamericanos,
de Joan Prats i Català

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
ALCALA DE HENARES-MADRID (ESPAÑA)**

COLECCION: BIBLIOTECA BÁSICA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública

Plaza de San Diego, s/n. - Teléf.: (91) 888 22 00

Alcalá de Henares - Madrid (España)

ISBN: 84-7351-171-9

Depósito legal: M. 21.964-1984

Imprime: RUMAGRAF, S. A. - Nicolás Morales, 34 - Madrid

INTRODUCCION

CROZIER para españoles y latinoamericanos

La Administración es un problema de sociedad

El Instituto Nacional de Administración Pública de España, en su nueva etapa comenzada en diciembre de 1982, ha abierto una nueva línea de publicaciones: la «biblioteca básica de Administración Pública». El que se haya decidido comenzar la «serie general» de esta nueva colección con esta obra de CROZIER no tiene nada de casual. Antes al contrario, se debe al hecho de que esta obra contempla la Administración, no como problema técnico o político, sino como problema de sociedad. Y este es precisamente uno de los objetivos asignados a la colección que ahora se inaugura.

«No se cambia la sociedad por Decreto» no es, en realidad, un libro sobre la Administración Pública, sino sobre el cambio social. La inquietud que lo preside no es la «reforma de la Administración», sino la mejora de la sociedad, que aquí se intenta mediante la formulación de un modo de razonamiento y unas estrategias de acción, necesarios para que la sociedad se reconozca y se decida a cambiar hacia formas de comportamientos colectivos más libres y más solidarios. Se trata, pues, de una reflexión de ciudadano socialmente comprometido, hecha a partir de una larga vida de sociólogo empírico, que cuenta en su haber con una de las obras más fecundas de la literatura burocrática de nuestro tiempo.

¿Por qué hay que cambiar a la Administración?

Un libro sobre el cambio social, construido con la sabiduría y el rigor con que éste lo ha sido (sin perjuicio del inevitable y conveniente debate sobre sus posiciones), debería interesar a todos los agentes sociales —individuales o colectivos— que se pretendan portadores de progreso. Y muy en especial a las fuerzas políticas, pues, como dice el autor, la acción de cambio corresponde al corazón mismo del liderazgo político.

Pero estos agentes sociales (partidos, sindicatos, empresarios, medios de comunicación, intelectuales, expertos, funcionarios...), si son capaces de saltar sobre las barreras del debate ideológico al uso o de la estrechez de la propia especialidad, descubrirán de inmediato el problema de la Administración Pública como gran problema de sociedad.

«Nuestra Administración —dice CROZIER— constituye la clave de bóveda de los bloqueos técnicos, administrativos y políticos de la sociedad francesa... De todas las fuentes de bloqueo que existen en Francia el sistema administrativo es, de lejos, la más fuerte... (por eso) toda reflexión sobre una estrategia de cambio debe partir del fenómeno administrativo... Y lo primero es preguntarse por qué es preciso cambiar, y responder que hay que cambiar no porque el sistema sea malo sino porque como sistema resulta totalmente inadecuado para responder a los retos planteados por el crecimiento y la transformación de nuestro sistema colectivo... Nuestra gran carencia es la de un sistema institucional que nos fuerce a ver la realidad, que estimule y proteja la dinámica de la sociedad, que se vincule a la práctica... La sociedad francesa ha cambiado, pero no su Administración que sigue fiel a los valores y a las prácticas de un mundo de base rural...»

¿No son extensibles estas consideraciones a casi todo el mundo latino? Que cada cual juzgue desde su propia situación nacional.

La Administración es un problema mayor de nuestras sociedades, porque se encuentra aprisionada por un círculo vicioso grave; por un lado, debe intervenir eficazmente, porque sin intervención el tejido social se desgarrará y degradará; pero, por otro lado, resulta incapaz de hacerlo, pues mientras se pierde en mil intervenciones cuyo sentido se desconoce, resulta impotente para conocer y gerenciar los grandes problemas colectivos. En otras palabras, nuestras sociedades necesitan de la Administración, pero no tienen la Administración que necesitan, pues la encuentran configurada de modo tal que en lugar de jugar como agente de las transformaciones sociales se convierte a menudo en un factor de bloqueo de las mismas. El libro de CROZIER contiene ejemplos sobradamente ilustradores de estas reflexiones, y no resultaría nada difícil hacer otro tanto en nuestras respectivas Administraciones.

No es éste, sin embargo, y a pesar de su obviedad, el punto de vista generalmente adoptado al pintar el cuadro de los problemas de la Administración Pública. Los funcionarios tienden a confundir sus problemas sindicales o corporativos con los problemas de la Administración. Las disciplinas académicas y sus expertos suelen centrarse en los diversos problemas técnicos más o menos sectoriales. Por su parte, los políticos no suelen tener un conocimiento suficiente de los problemas administrativos, centrándose normalmente en la formulación de normas u objetivos elaborados normalmente sin considerar las posibilidades reales de implementación.

Nos hace falta construir un pensamiento administrativo que ponga por delante la cuestión de lo que la sociedad necesita o demanda a su Administración. Esta me parece ser la cuestión clave en una sociedad democrática, y la única que puede llevarnos a jerarquizar o priorizar los problemas de racionalidad técnica o los expresados por los funcionarios. Y su desarrollo exige como mínimo un desdoblamiento del foco de la teoría administrativa, que ya no puede seguir

encerrada en los problemas internos de la Administración, sino que debe construir éstos en relación a las exigencias o demandas de intervención de la sociedad.

El problema de la Administración es, pues, una cuestión clave del cambio social. Ahora bien, la prioridad intelectual de un problema no tiene por qué traducirse en prioridad política. El no haber comprendido esto ha sido causa del fracaso o la frustración de no pocas reformas administrativas.

¿Por qué suelen fracasar las reformas administrativas?

La reforma administrativa es uno de los tópicos que más escepticismo genera en nuestros días. Y no faltan motivos para el escepticismo, pues se ha blandido no pocas veces como mito administrativo o promesa tecnocrática de generación de grandes bienes colectivos, sin necesidad de plantear cambios políticos ni de los equilibrios sociales.

Afortunadamente, en el ámbito iberoamericano, disponemos ya de reflexión bastante sobre las insuficiencias de las reformas administrativas comprendidas al modo tradicional impuesto por el movimiento internacional de reforma administrativa generado desde finales de los años 50. Estas reflexiones van desgranando ya los elementos conceptuales y estratégicos de lo que está dando en llamarse «políticas nacionales de Administración Pública». Creo que la reflexión de CROZIER cuadra plenamente y puede enriquecer considerablemente a todo este movimiento.

El libro de CROZIER es como aviso y advertencia para reformadores bienintencionados e ignorantes. Estos son los que creen que basta un diagnóstico rápido de los «males» de la Administración, del que se deducirían unos objetivos de «reforma» que el poder legislativo o ejecutivo plasmaban en normas jurídicas, cuyo efecto transformador se espera de la validez y eficacia que en principio se atribuye a las mismas. CROZIER denuncia la concepción tecnocrática y la ignorancia subyacente a este modo de razonar que conduce a la pretensión de cambios por Decreto que sólo desgarran y empobrecen el sistema institucional.

En materia tan delicada como son las instituciones, de cuyo correcto funcionamiento depende nada menos que la confianza de los ciudadanos en la acción colectiva, no se puede andar con reformas a la ligera. Las instituciones no son creaciones mecánicas del Derecho y no se pueden cambiar por simples medios jurídicos. Son el producto de la historia concreta de cada país y se expresan en una serie de equilibrios integrantes de un sistema complejo. Es esa complejidad lo que hace que no puedan ser cambiadas por simple decisión.

Las reformas administrativas fracasan casi siempre porque responden a estrategias tecnocráticas elaboradas en función de objetivos preestablecidos, es decir, porque ignoran que en materia de de-

sarrollo humano los condicionamientos existentes y los recursos disponibles prevalecen siempre sobre los fines. Tras el diagnóstico de los «males», el tecnócrata piensa siempre en «reformas» (racionalización de organismos, clasificación de puestos de trabajo, carrera administrativa, registro de personal, unificación de cuerpos, nuevos controles de gasto, reforma de la contabilidad y del documento presupuestario...). Pero ignora que las reformas sólo tienen valor como instrumentos de una estrategia de cambio, y nunca valor en sí mismas. Los países latinos están ahitos de estas reformas sin orientación ni aliento, que no responden a ninguna estrategia ni acción sostenida y que no llegan a cambiar nada fundamental de las instituciones administrativas.

Frente a esta actitud, CROZIER propone otro modo de razonar y otro tipo de estrategia. Lo primero es reconocer que la pasión reglamentaria y la obsesión de control de unas autoridades tan legítimas como impotentes ya ha alcanzado su límite. Seguidamente, que el cambio voluntario y responsable de nuestras Administraciones es una necesidad vital de nuestras sociedades. Para que el cambio sea serio hay que partir de que en un sistema humano como el sistema administrativo el mal no se encuentra localizado en las personas ni en las categorías, sino que se halla vinculado a todo el sistema y resulta inseparable de su funcionamiento. Por eso mismo las reformas no pueden basarse sólo en argumentos teóricos concernientes a los principios y condiciones de una buena Administración, pues lo fundamental es conocer la manera en que los funcionarios y los administrados viven o van a vivir los cambios que se proponen (y precisamente esto es lo que normalmente no se discute ni se quiere conocer).

Una estrategia razonable evitará las confrontaciones inútiles y evitará amenazar fortalezas que no se está en condiciones de tomar. Antes bien, se aplicará a localizar los puntos sensibles del sistema, apostando a favor de actores capaces de jugar un juego diferente y, como tales, constitutivos de medios portadores de cambio. Consecuentemente, nada de pretender reformar prioritariamente los sectores teóricamente más importantes, sino sólo aquellos en que hay posibilidades de éxito, es decir, de desarrollar nuevas fuerzas o agentes portadores de cambio. Lo fundamental es apoyarse en una conjunción inteligente de los condicionamientos, los recursos y los objetivos, renunciando a la pretensión normativa de las reformas precisas, completas y definitivas. Para tener posibilidades de éxito hay que pensar más en estrategia que en reforma, dar más importancia a las relaciones humanas que a las regulaciones jurídicas, apostar más por las personas y menos por los procedimientos.

El desarrollo de una estrategia de este tipo, que CROZIER denomina de «inversión», consta al menos de los tres siguientes elementos:

1. Invertir en conocimiento del sistema, pues hay que descubrir sus

regulaciones reales (que pueden ser muy diferentes de las regulaciones jurídicas) y sus consecuencias y, con ello, descubrir también los medios de influir sobre él, de hacerlo aprender y evolucionar. La Administración, desde este punto de vista, sigue siendo como una gran desconocida a la deriva. En ella se venera el talento y las ideas, pero da miedo el conocimiento. Se olvida que el talento sólo es productivo en un sistema que permite y exige su utilización para los fines institucionales, y que las ideas proceden a menudo más de las modas intelectuales que de las exigencias planteadas por la dinámica real del cuerpo social. En cambio al conocimiento se le teme porque nos pone ante la necesidad y el riesgo del cambio. Pero por eso mismo la primera tarea ha de consistir en producir ese conocimiento, que no debería ser percibido como valor de verdad sino como valor de desarrollo.

2. Invertir en las personas, pues ellas son los verdaderos recursos de la acción de cambio. Es obvio que la Administración sólo cumplirá adecuadamente sus fines constitucionales cuando cuente con personas formadas en el conocimiento y el razonamiento de los problemas reales y plenamente adaptadas al contexto actual y futuro del desarrollo técnico, económico y social. Pero invertir en las personas no quiere decir establecer una distinción tajante entre adversarios y parteners y lanzar los unos contra los otros. El sistema administrativo reposa sobre equilibrios complejos; pero frente a la torpe reforma externa, aún formulada en nombre de la soberanía nacional, se unifica casi siempre. De alguna manera todos sus agentes resultan a la vez, y en mayor o menor grado, adversarios y parteners. Acrecentar éstos e ir transformando positivamente a los adversarios en parteners, hasta conseguir un nuevo equilibrio que dé soporte real al cambio, he ahí la clave de la inversión en las personas.

3. Finalmente, invertir en experimentación. Experimentar nuevas formas de organización, de acción y de relación. Abrirse al pluralismo de las formas y soluciones y no pretender cristalizarlas en previas regulaciones jurídicas uniformes. Salvo en el ámbito de la Administración estrictamente jurídica, es decir, salvo las tareas que CROZIER llama de «magistratura», consistentes fundamentalmente en la aplicación de normas, la experimentación resulta necesaria, pues ninguna forma institucional puede imponerse a priori: siempre hace falta iniciativa, experiencias, fracaso, aprendizaje, liderazgo...

La Administración como instrumento y objeto de políticas no administrativas

En cualquier caso, sería una ilusión creer que son «las reformas administrativas» lo que conforma las Administraciones que poseemos. O consideramos a las Administraciones como producto de la historia de cada país, y como una parte sustancial de su sistema político, o si nos dejamos aprisionar por el mito tecnocrático del carác-

ter neutral y del valor meramente instrumental de la Administración, conseguiremos avanzar muy poco. El debate sobre «el estado de la Administración», a poco que se lleve en profundidad, afecta a los equilibrios de todo el sistema político establecido. No es extraño, pues, que se le esquite reduciendo el problema a sus aspectos meramente técnicos. Como si mezclando un poquito de mejora del sistema de capacitación, de contabilidad, presupuesto o control, y añadiendo unos gramos de clasificación de puestos de trabajo, consultores extranjeros, simplificación administrativa, estabilidad o mejora de las retribuciones de los funcionarios o hasta de participación, tuviéramos ya mecánicamente asegurado el producto de una Administración más eficiente y más merecedora de la confianza cívica.

Al considerar que las reformas administrativas son un repertorio de recetas de las más diversas técnicas (cada pocos años tenemos una moda de proclamados efectos mágicos, es decir, un nuevo mito administrativo), dejamos a la Administración a la deriva, es decir, sin una política que refleje los intereses ciudadanos en su planteamiento y mejora. Personalmente, creo que en esta sustracción de la Administración al debate político hay una complicidad tácita y eficientísima de políticos y burócratas. No es éste, desde luego, el lugar apropiado para desarrollar este argumento; pero el consenso en el mantenimiento del statu quo entre política y administración acaba reduciendo la reforma de ésta al campo puramente técnico. También es preciso decir que las ciencias de la administración tampoco han mostrado hasta ahora interés o demostrado capacidad para superar esta situación. El libro de CROZIER también podría tener un cierto efecto movilizador en este sentido, al menos en los medios intelectuales.

Pero el hecho de que no haya hoy una verdadera política de Administración merecedora de ese nombre no significa, sin embargo, que la Administración no sea el objeto o el instrumento de las más variadas políticas. No obstante, limitémonos, en este momento, a llamar la atención sobre algunos puntos inmediatamente evidenciables.

Hoy todos pedimos eficacia y eficiencia a la Administración. La eficacia de la acción administrativa y la eficiencia del gasto público son hasta valores expresos de la Constitución española de 1978. Sobre su notoria ausencia hasta se formula toda una filosofía política, nada nueva por lo demás, que pone en cuestión al sector público y que contribuye no poco a desmotivar a sus agentes. Pero la demanda de eficacia y eficiencia es una demanda abstracta cuya realidad es casi exclusivamente intelectual. Las demandas concretas que a la Administración se le formulan no suelen ir en absoluto en el sentido de su eficacia y su eficiencia. El empresariado se queja en abstracto del excesivo intervencionismo o gasto público, pero demanda en concreto constantes intervenciones o transferencias crecientes de recursos públicos en apoyo al sector privado en dificultades. Los Ministros de Hacienda se quejan constantemente y con razón de la baja calidad del personal, pero su batalla contra el déficit

tiene en la congelación o la reducción de las retribuciones de los funcionarios un arma irrenunciable. Los ciudadanos o los políticos se quejan también y con razón del exceso de funcionarios o de su muy inadecuada distribución territorial y funcional, pero casi nadie se atreve a reducir el personal en tiempo de paro ni a enfrentarse con los sindicatos. Los procesos consensuados de transición democrática han llegado hasta a legalizar la integración en el aparato administrativo de miles de funcionarios procedentes de estructuras exclusivas del Estado autoritario precedente. Muchas empresas públicas justifican su ineficiencia económica mediante el alegato de una eficiencia social cuya razones no deberían nunca de inhibir, como tantas veces sucede, de la responsabilidad por la ineficiencia económica.

En definitiva, resulta que al luchar por la economía nacional, contra el déficit, la inflación, el paro, o por la estabilidad social o democrática, se formulan políticas que se traducen en demandas concretas a la Administración que no van en absoluto en la lógica de su eficacia y eficiencia. Y así las cosas, algunos observadores un punto cínicos han llegado a decir que contra lo que se cree, la Administración es eficazísima, pero para absorber empresas a la deriva, encubrir paro, asegurar vitaliciamente el empleo más allá del trabajo existente, etc., etc. El único problema es que todos estos objetivos no tienen nada que ver con los que la Constitución establece para la Administración.

La situación mueve al descorazonamiento y a la huida al protagonismo alternativo de «una sociedad», que sólo existe en los países donde la burguesía tradicional se ha formado alrededor del desarrollo de empresas productivas. La crisis ha planteado, desde luego, la necesidad de redefinir el equilibrio entre Estado y sociedad y, con él, el rol de la Administración. Pero este planteamiento no se puede hacer al modo filosófico, salvo si se quiere protagonizar o caer en una añagaza. Por lo demás el verdadero problema comienza cuando se tiene una idea de lo que la Administración debe hacer y dejar de hacer, es decir, cuando ya se conoce el nuevo equilibrio al que se quiere llevar el sistema político. Entonces aparece la necesidad de una verdadera política de Administración Pública que exige mucho más que meras recetas técnicas. Estoy seguro que muchos hombres de los países que viven una transición democrática, y de los que necesitan reequilibrar su sistema político al haberse liquidado un período histórico rentista, compartirán esta consideración. El libro de CROZIER también puede ayudarnos a encontrar ese modo nuevo de razonar que exige el problema aquí planteado

Joan Prats i Català
Septiembre de 1984

Introducción (a la segunda edición)

El panorama político e intelectual francés ha cambiado radicalmente desde la primera aparición de este libro en abril de 1979. Como un gigantesco deslizamiento de tierras que habría hecho emerger de súbito una estructura oculta detrás de la apariencia inmutable de las cosas, la victoria socialista ha revelado a quienes lo habían olvidado la existencia de una Francia completamente diferente, expresión a la vez semejante e inversa de las mismas relaciones humanas ocultas. El debate político y social, en consecuencia, ha cambiado de sentido. Las estructuras y los problemas perduran, desde luego, igual que la retórica consustancial a nuestra cultura; pero el juego se ha invertido, las posiciones han cambiado y las mismas palabras ya no cubren la misma realidad.

Este libro ha sido escrito durante 1978, es decir, en el clima de efervescencia que ha caracterizado lo que fue la primera y hasta hoy la única verdadera confrontación entre «el Antiguo y el Nuevo Régimen». No puede, pues, sino estar marcado por el clima de una época que ahora aparece lejana y revuelta. ¿Por qué querer reeditarlo entonces? ¿Acaso la nueva época no exige otras polémicas y otras reflexiones? ¿Acaso 1978 no está demasiado cerca como para disponer ya del testimonio histórico que podría representar?

Afortunadamente los libros no son necesariamente respuestas a los acontecimientos dictadas por el determinismo del medio y del tiempo; resultado de un encuentro entre un hombre y los acontecimientos, los libros pueden ser también una reacción y una tentativa de superación. Aunque se hiciera eco de las querellas y de las violencias verbales de este año de efervescencia, mi libro era naturalmente todo lo contrario de una obra de circunstancia. Manifestación de una revuelta instintiva e irresistible ante lo que me parecía la inadecuación fundamental y el absurdo lógico de los discursos electorales ante los problemas de la sociedad, pretendía ser ante todo el fruto de un esfuerzo para razonar de otro modo y para afirmar la posibilidad de una nueva lógica mejor adaptada a la realidad de nuestra época.

Ya crecía entonces esta antena del «cambio», que en adelante iba a sonarnos día tras día. He pasado la mayor parte de mi vida profesional reflexionando sobre situaciones concretas de las relaciones humanas complejas en las administraciones, en las empresas y en toda clase de instituciones; siempre he intentado comprender los

problemas de cambio que en ellas se planteaban. Yo no podía, pues, aceptar a la ligera esa mezcla de inseguridad y de irresponsabilidad que el calor del debate político hacía aparecer de modo caricaturesco tanto en nuestros gobernantes de entonces como en los que aspiraban a reemplazarlos. Frente a esta incomprensión profunda de lo que yo considero la realidad y frente al malestar que ella engendra, me parecía indispensable reflexionar sobre los fundamentos mismos de esta irresistible aspiración al cambio y sobre las razones por las que hombres y mujeres, a menudo de gran talento, podían derivar hasta el punto de perder el sentido de los problemas efectivamente vividos por sus conciudadanos.

¿He tenido éxito en mi empeño? No me corresponde a mí decirlo. Pero la interrogación me parece más actual que nunca. No ha respondido a ella la empañada campaña presidencial de 1982. En cuanto a las espectaculares reformas del gobierno socialista, son testimonio tan sólo de la firmeza de intención y de la coherencia de propósitos de nuestros nuevos dirigentes. Pero desgraciadamente pertenecen a la misma lógica de discurso. Para comprender su significación práctica, sus posibilidades de éxito y sus riesgos, me parece prioritaria una reflexión más profunda y de naturaleza totalmente diferente.

Si la acción de cambio corresponde, en efecto, al corazón mismo del liderazgo político, si constituye hasta su justificación y razón de ser, ella no tiene, no obstante, nada de la significación unívoca que se le atribuye. El cambio no es algo cuya virtud proceda del simple hecho de ser cambio. Estar por el cambio no quiere decir estar por el bien, ni estar contra el cambio significa afirmarse como reaccionario. La calidad y la pertinencia de una acción de cambio no se juzgan ni en relación a un bien ideal, más o menos imposible de alcanzar, ni en relación a la lógica o a la coherencia de un diseño, siempre más o menos retórico. En cuanto al justo medio: un poco de cambio está bien, pero no demasiado porque sería peligroso, me parece una posición tan poco pertinente como los dos términos entre los que sus protagonistas quisieran realizar un compromiso.

No se cambia para realizar el reino de Dios sobre la tierra, sino para sobrevivir. Porque todo lo que no cambia se degrada; porque toda sociedad, toda institución, tiene necesidad de renovarse, de superarse, de transformarse para seguir viviendo. Los sistemas humanos no pueden funcionar más que en movimiento. La ciudad ideal, como el paraíso, sería en cierto modo la muerte, porque sería la detención de esta incesante construcción de nosotros mismos sin la cual no podemos vivir como conjunto social.

En cualquier caso, al escribir este libro no he pretendido negar la importancia de la política. Para superar ese mundo de apariencias en el que los políticos se encierran al dar prioridad al discurso sobre los objetivos, es preciso entrar en el propio juego político. Yo no pretendía, pues, mantenerme *au-dessus de la mêlée*. Crítico del sistema y crítico del debate, me dirigía a las dos partes antagonistas. A la derecha, entonces aún en el poder, le hacía una especie de reprensión

apasionada y un poco desesperada para que tuviera seriamente en cuenta la necesidad que tiene la sociedad francesa de cambiar para reformarse, para adaptarse y ser innovadora. Para la izquierda, lo que yo escribía tomaba el sentido de una puesta en guardia contra las ilusiones del cambio considerado como un bien en sí, de ese cambio por decreto que hiere el cuerpo social y lo empobrece.

¿Pueden resultar válidos ahora estos dos discursos cuando la derecha batida no tiene ninguna responsabilidad de decisión y la izquierda triunfante rehúsa escuchar a quien no se sacrifica a su visión idealista y hasta un poco sagrada del cambio? Puesto que los datos han sido echados y que el voto popular ya ha decidido, ¿cabe decir alguna cosa todavía a dos partes que en lo sucesivo van a acantonarse en un papel estrecho del que no podrán salir por mucho tiempo? No sólo me parece que es preciso responder sí, sino que llego a pensar que nada es ahora más urgente que el relanzamiento del debate.

Para la antigua mayoría, en primer lugar, porque tiene mucho que aprender, y tiempo para hacerlo. Algunos se preguntan si será capaz de ello; otros hasta si es bueno que aprenda. Para mí la respuesta no ofrece duda. A los que su nuevo entusiasmo por el cambio podría hacer olvidar que la alternancia es decisiva para el mantenimiento de una democracia equilibrada, es preciso repetir que el conservadurismo expresa tendencias y necesidades de las que ninguna sociedad puede desprenderse. La derecha un día volverá al poder; su contribución será tanto más fructífera cuanto mejor haya comprendido que una sociedad necesita cambiar para permanecer viva y creadora.

El general De Gaulle lo comprendió, y esto es lo que permitió su éxito extraordinario. La mayoría que constituyó cumplió en su tiempo una tarea histórica considerable: solventar, con la guerra de Argelia, el pesado pasivo colonial de la sociedad francesa. Restaurando el Estado, por otra parte, restauró la confianza de los franceses en la acción colectiva. Contribuyó, en fin, a lanzar la sociedad francesa en una aventura de modernización que en veinte años la ha transformado profundamente. Incluso si el precio burocrático pagado por esos cambios ha sido alto, ninguno de los progresos previsibles ahora serían posibles sin aquellos muy remarcables esfuerzos.

Pero si ha cumplido una parte de la misión que le correspondía en el orden constitucional y económico, la derecha ha errado completamente su segunda ocasión histórica, que constituía la única justificación de su mantenimiento en el poder; reformar un sistema de decisión, un modo de gobierno, una estructura de relaciones entre los grupos sociales, las categorías de competencias y las castas profesionales, devenidos con el tiempo injustos, opresivos e ineficaces. ¿Por qué ha errado? Ni por interés, ni por causa de su corta visión, sino por causa de error de razonamiento, por incapacidad de trabajar sobre lo cualitativo.

El general De Gaulle, al final de su carrera, tras el extraordinario golpe de reprobación que constituyó para él la explosión de mayo de 1968, había presentido la importancia del problema y trató aunque

demasiado tarde de darle respuesta. Georges Pompidou decidió cerrar las vías que el general había abierto; jugó su suerte no sobre el contenido positivo de su política, sino sobre la desunión de la oposición. No quiso desarrollar en la acción gubernamental más que el aspecto cuantitativo del cambio aportado por la modernización. Valéry Giscard d'Estaing, empleando un nuevo vocabulario, dio sólo la apariencia del cambio, pero de hecho guardó la misma política.

La derecha actual debe comprender que los errores probables de la izquierda no justifican de ninguna manera sus tardanzas pasadas, la falta de pertinencia de sus falsas reformas y su ausencia de reflexión sobre la sociedad.

Hace falta un discurso dirigido a ella aunque no tenga ocasión de volver pronto al poder, pues la mayoría actual va a necesitar del estímulo creciente de una crítica nueva capaz de cuestionar su lógica y de situar el debate en el terreno de los hechos y de los resultados y no en el de las intenciones.

En fin, y sobre todo, la oposición actual representa en gran medida a los medios que han sido los más portadores de cambio durante los últimos treinta años: las nuevas generaciones de empresarios y de innovadores; agricultores, *managers* y cuadros, pequeños y medianos patronos, animadores católicos. Si la sociedad francesa ha cambiado de modo tan considerable, es ante todo gracias a ellos. Ciertamente, puede pensarse que es necesario y posible un relevo; pero la continuación del desarrollo de la sociedad francesa no puede hacerse sin ellos y todavía menos contra ellos. Así pues, si la derecha no cambia, su expresión política se fijará cada vez más en un debate político estéril, y no hay mayor riesgo para la sociedad francesa a largo plazo que una retirada y una regresión de sus elites hacia el conservadurismo.

La izquierda, mayoría triunfante, aparece por el momento al menos tan rígida como lo estaba en su postura de oposición arisca, y más impermeable todavía que la derecha a los consejos y a las razones que pudieran perturbar su buena conciencia y su lógica. Habiendo acaparado todos los poderes o casi todos, el Partido Socialista parece sucumbir a la tentación de superpotencia, a aquella *ubris* de los griegos que condujo a los reyes y a sus pueblos al desastre. La izquierda cree de buena fe que los mandatos recibidos el 10-5 y el 21-6 le confieren una misión de esencia superior, sino trascendental. Amalgama, en un sueño mesiánico de paraíso sobre la tierra, la lógica angélica de la concertación y la lógica furiosa de la ruptura. Como si bastara con que el Dios vengador de la lucha de clases expulse a los mercaderes del templo para que los ciudadanos pacificados puedan construir la ciudad ideal. ¿Puede obrarse de manera realista con tales razonamientos cuando estamos ante una sociedad compleja a la que se trata de hacer vivir, de hacer evolucionar y de desarrollar abriéndola cada vez más?

Que la izquierda cambie, y, sobre todo, que cambie de modo de razonar, ha devenido indispensable.

No se trata de que venda su alma, ni siquiera de que acepte los

condicionamientos económicos, sino de que pase del anatema moral al respeto de los hombres imperfectos que somos todos, y al respeto de las instituciones que hemos creado y que constituyen, cualesquiera que sean sus insuficiencias, el capital más precioso de una sociedad.

Si la izquierda no cambia, vamos hacia una nueva guerra de religión y hacia nuevos bloqueos. Los designios más bellos y generosos devienen contraproductivos si se ponen en ejecución con este modo de razonar. El destino de la sociedad francesa va a depender en los próximos años de la capacidad de aprendizaje de las nuevas capas socialistas que ahora llegan al poder. La principal virtud práctica de la alternancia democrática reside en la posibilidad de apertura y de renovación de ideas que trae consigo un personal nuevo, portador de experiencias y de maneras de razonar diferentes.

Pero es preciso que esas experiencias y esos modos de razonar no resulten demasiado arcaicos ni demasiado fijados en un modelo intelectual superado.

Los militantes y los líderes socialistas, que el capullo de la Educación Nacional había protegido hasta ahora de las complejidades y de los riesgos de la vida de empresa y de la vida activa en general, aportan el entusiasmo, el ardor y hasta la ingenuidad que permiten descubrir nuevas oportunidades. Pero todo esto se perderá si no son capaces de ver los hechos reales, es decir, los comportamientos humanos que no obedecen ni al angelismo de la concertación ni a la lógica simplista de la lucha de clases. Es preciso que sean capaces de descubrir que el modelo deductivo de la planificación está ya muerto, y no sólo en su versión arbitraria y totalitaria soviética, sino también en su versión reformista de planificación democrática.

El cambio, es decir, el gobierno de los hombres y de las decisiones, no puede triunfar sino fundado en una apreciación más seria de los recursos, de los obstáculos y de los medios humanos, por una parte, y de las posibilidades de aprendizaje y de desarrollo de los hombres por otra. Estos no saben demasiado bien lo que quieren. Por eso no están demasiado fijados en su visión del momento. Por ello están disponibles para el cambio y pueden esperar. Esta virtud profunda que permite al Sr. Mitterrand el beneficio del regalo democrático del «estado de gracia» no debe confundirse con un compromiso con la vía socialista, ni siquiera con la vía del cambio programado. Es tan sólo disponibilidad, espera atenta.

Lo que cuenta no es la adhesión ni el solemne mandato dado, sino el aprendizaje que la sociedad va a emprender de un cambio posible. Pero ningún aprendizaje se realizará si lo que debe aprenderse forma parte de un modelo cerrado propiedad de una serie de iniciados que lo consideran perfecto. Los hombres sólo aprenden realmente aquello de lo que se apropian y reformulan a su manera. Por eso no puede transformarse un sistema social contra sí mismo, imponiéndole un modelo más justo. No hay modelo más justo en sí, como no hay

verdad revelada. Se cambia un sistema apoyándose en él, trabajando con él y no contra él.

Hablar a la derecha y hablar a la izquierda es siempre necesario, pero más ahora, en una coyuntura más difícil, cuando los riesgos son mayores y cuando importa ante todo que la sociedad francesa no se sitúe en uno de esos procesos involutivos que implican indefectiblemente la separación, la ausencia de comunicación y las guerras de religión.

De todos modos, estos dos discursos no tienen sentido sino acompañados por otra reflexión que los trasciende. Para hablar seriamente a la derecha y a la izquierda es preciso hablar de otra cosa que de política, es preciso encontrar otros puntos de comunicación que el juego de la ideología que une en la misma pasión exclusiva y simplista a los enemigos inseparables.

La victoria socialista no ha hecho más realista el debate. Antes al contrario, vivimos más que nunca en la falsa lógica de los argumentos publicitarios. Cuando los objetivos del poder socialista hayan comenzado a inscribirse en los hechos será posible intentar un nuevo análisis prospectivo de la sociedad francesa y proponer nuevas opciones. De momento, importa ante todo dirigirse a las dos partes utilizando un razonamiento sobre la necesidad, los límites y las posibilidades de la acción de cambio, por una parte, y un conocimiento más profundo, más práctico, de las realidades actuales de la sociedad francesa, por otra.

Si los políticos franceses razonan mal, si mantienen reflejos de conservadurismo tímido e ilusiones de superpoder que les conducen a saltar en el vacío, es porque tienen una visión demasiado pobre y estrecha de la realidad social. Es preciso hablarles de otra manera de esta realidad; es preciso que el debate no se limite a la oposición de los esquemas racionales del liberalismo y del mercado, por una parte, y de los esquemas idealistas hiperracionales de la comunión de intereses en el bien socialista, por otra. Es preciso que salga a la superficie la realidad de los arreglos humanos que sostienen todo gobierno y hasta toda acción colectiva, que la legislación no se funde en la lógica del bien, sino en una apreciación realista de la manera en que las gentes viven la complejidad de una organización, de un sistema profesional, de una sociedad, es decir, de la manera en que se engañan y se arreglan con ella, de la manera en que la mueven y la remodelan.

Hasta hace poco, la moda intelectual pretendía que la sociedad fuese responsable de todo; el individuo moldeado por ella no tendría otra responsabilidad que la de asegurar su bienestar. Esta moda particularmente destructiva se encuentra felizmente superada; pero importa ir aún más lejos en el contraataque. Las estructuras sociales, los sistemas de acción concretos son moldeados por la multitud de comportamientos individuales y colectivos autónomos, a los que generan y orientan, pero de los que no son dueños. Si no se puede cambiar la sociedad por decreto, es porque se enfrenta a esa inmensa red

de juegos autónomos más o menos constrictivos y organizados a través de los cuales los individuos expresan su libertad.

Analizada desde esta perspectiva, la sociedad francesa ha cambiado enormemente en treinta años, y la mayor debilidad de los políticos es no tener conciencia suficiente de ello. Contrariamente a las imágenes catastrofistas constantemente vehiculadas, los franceses son hoy mucho más libres, confiados, autónomos y seguros de sí mismos; su apertura a los demás es mayor, así como su capacidad para comunicarse. Han devenido más disponibles y más tolerantes. Es esta disponibilidad la que hace posible el cambio. Es esta tolerancia lo que ha permitido a los socialistas alcanzar la victoria y emprender las reformas.

Disponibilidad y tolerancia no significan, en cambio, compromiso. La antigua mayoría tiene la amarga experiencia de ello, aunque no supo deducir las consecuencias para ofrecer a los franceses mejores oportunidades de desarrollo; ha debido descubrir que la tolerancia de la que disfrutaba estaba contada y que la misma disponibilidad podía ser igualmente utilizada por sus enemigos con fines opuestos. La nueva mayoría socialista debería ponerse en guardia y no caer en la creencia fácil de que Francia le ha dado un mandato para cambiar de sociedad.

Para avanzar en todos los campos, para no perder las oportunidades que no duran siempre, el primer deber es tratar de comprender la realidad más profunda de las relaciones humanas, que no se expresa ni en las cuentas financieras ni en los resultados técnicos, ni en los votos, ni, por descontado, en los fantasmas ideológicos.

Tomemos tres ejemplos que constituyen tres temas de aplicación del modo de razonamiento que intento elaborar en este libro y que la actuación del Gobierno socialista coloca en el centro de la actualidad: la descentralización, el gobierno de las empresas y el desarrollo de la investigación. La reforma socialista francesa obedece al modelo del cambio por decreto. El Bien existe, y corresponde al Soberano —el pueblo que le ha delegado el mandato— realizarlo sobre la tierra. Ciertamente, se tomarán en cuenta las resistencias; no se realizará el Bien de golpe, enseguida. Pero no se partirá de la realidad de cada uno de los tres sistemas en cuestión en estas reformas. Y sucede que esta realidad no tiene nada que ver con la imagen extremadamente pobre a partir de la cual se ha forjado la idea del Bien. El sistema francés de decisión, local y regional por ejemplo, daba a las instancias locales un poder mucho más considerable del que se cree. Todo se decidía en París, pero no por París. Este sistema tenía que ser, desde luego, absolutamente reformado, porque ya no se adaptaba a los problemas de la sociedad francesa actual; pero su defecto fundamental era la confusión, la irresponsabilidad y el conservadurismo, y no la dictadura de los llamados tiranos parisienses. La reforma que se está haciendo, en consecuencia, tiene pocas posibilidades de mejorarlo realmente. Esta reforma se funda en la imagen falaziosa de una centralización teórica que no corresponde a la realidad; reemplazan-

do las instituciones formales por otras instituciones que serán más democráticas sólo desde el punto de vista formal, acrecentará de hecho la confusión y la irresponsabilidad, que constituían los males más profundos del sistema, y hasta planteará el riesgo de reforzar por reacción el conservadurismo que pretendía eliminar.

Las grandes empresas, por su parte, sufrían sobre todo de pesadez burocrática. La participación de los ejecutantes y la movilización de energías resultaban difíciles como consecuencia del efecto de edredón, resultado de un sistema de encuadramiento muy compartimentalizado y mal comunicado; su talla y su complejidad les habían hecho perder en parte el espíritu de empresa y el sentido de las realidades. Las nacionalizaciones y las fórmulas jurídicas concernientes al derecho de los asalariados no se los harán reencontrar, sino al contrario.

En cuanto al sistema de la investigación, se encuentra exageradamente abrumado por tradiciones corporativas, mantenidas por una administración pletórica y por sindicatos entremetedores. Su renovación y revigorización exigirían un esfuerzo muy considerable de conocimiento de las realidades prácticas del trabajo científico y una atención a los hombres y a las instituciones, atención que el poder socialista, demasiado apresurado, no parece querer acordarle en mayor grado del que acordaron los tecnócratas giscardianos.

No hay deber más importante para los intelectuales que el de contribuir al desarrollo de este nuevo realismo. El conocimiento de los problemas humanos más decisivos no se obtiene por la denuncia, ni por la brutalidad, ni por el angelismo, que no captarán nunca más que la superficie de las cosas. Es por el respeto de los individuos y los grupos, y de la complejidad que éstos desarrollan y mantienen como podrá llegarse a comprender la realidad y a actuar correctamente. Es a través de este esfuerzo como puede llegarse a razonar de manera más eficaz y a dominar la complejidad creciente de un mundo que nos preocupa.

Es así mismo a través de este esfuerzo de realismo como podremos desarrollar y sostener el espíritu de tolerancia que es el fruto de nuestros progresos anteriores y que comienza a amenazar la vuelta del espíritu religioso acarreado por la pasión socialista francesa. Nuestra mayor riqueza material y relacional nos permite explorar esta nueva vía. Pero hay en la esperanza socialista un riesgo más peligroso todavía de intolerancia que en la suficiencia democrática del régimen precedente.

Los intelectuales deben, en consecuencia, cambiar de campo de batalla y de combate. El mantenimiento de la libertad de espíritu exige que se luche por la defensa del pluralismo y de la autonomía individual, contra el mesianismo cultural y social, por el mantenimiento de la apertura al mundo y contra la vuelta a la fuerza demasiado tranquila de nuestro campanario hexagonal.

Ciertos buenos espíritus se preguntan si la sociedad francesa no está ya cansada de tantas tensiones y cambios dolorosos. La victoria

socialista significa para unos una especie de pausa necesaria y, para otros, un cómodo abandono ante las dificultades y los riesgos de un exceso de libertad; el socialismo representaría para unos y otros un refugio en la seguridad del Estado protector.

Yo creo que la exigencia de verdad y libertad y el sentimiento de tolerancia mantienen toda su virtualidad dentro del campo socialista; su peso será más potente que los dogmas de la verdad revelada y de la justicia, aunque sea social. Es la única misión válida de los intelectuales plantear y desarrollar esos valores y, en todo caso, la única misión que les permitirá mantener la pretensión jactanciosa de hablar a los demás hombres para forzarles a superarse.

M. C.

Enero de 1982

Introducción (a la primera edición)

Hablar de nuestro país es como hablar de nosotros mismos, de nuestras incertidumbres y debilidades, de nuestras aversiones y de nuestros sueños. Es confesar nuestras contradicciones y el prejuicio de nuestras esperanzas.

Nadie puede hacer todo esto a la ligera.

Y no porque estemos tan profundamente vinculados por la tierra y por la sangre que no podamos ya disociarnos de la nación madre. Pero nuestra cultura, nuestra capacidad de razonar y hasta de crítica, nuestra manera de formular nuestros pensamientos, incluidos los más novedosos, han sido moldeados sin contar con nosotros por un lenguaje y una historia. Y nuestro propio discurso no puede desvincularse de los condicionamientos derivados del público al que quisiéramos convencer, incluso cuando pretendemos amonestarlos.

Mi discurso, como el de tantos otros, será, pues, un alegato: el discurso de un francés que quiere convencer a otros franceses.

Pero yo soy también un sociólogo empírico, es decir, alguien cuyo esfuerzo consiste en establecer los hechos y en razonar sobre hipótesis a partir de esos hechos.

Hablar de mi país, para mí es, pues, también hablar de un sistema del que nadie puede agotar su infinita complejidad. Es meterse demasiado de prisa en lo más vivo de nuestra condición.

¿Con qué derecho?

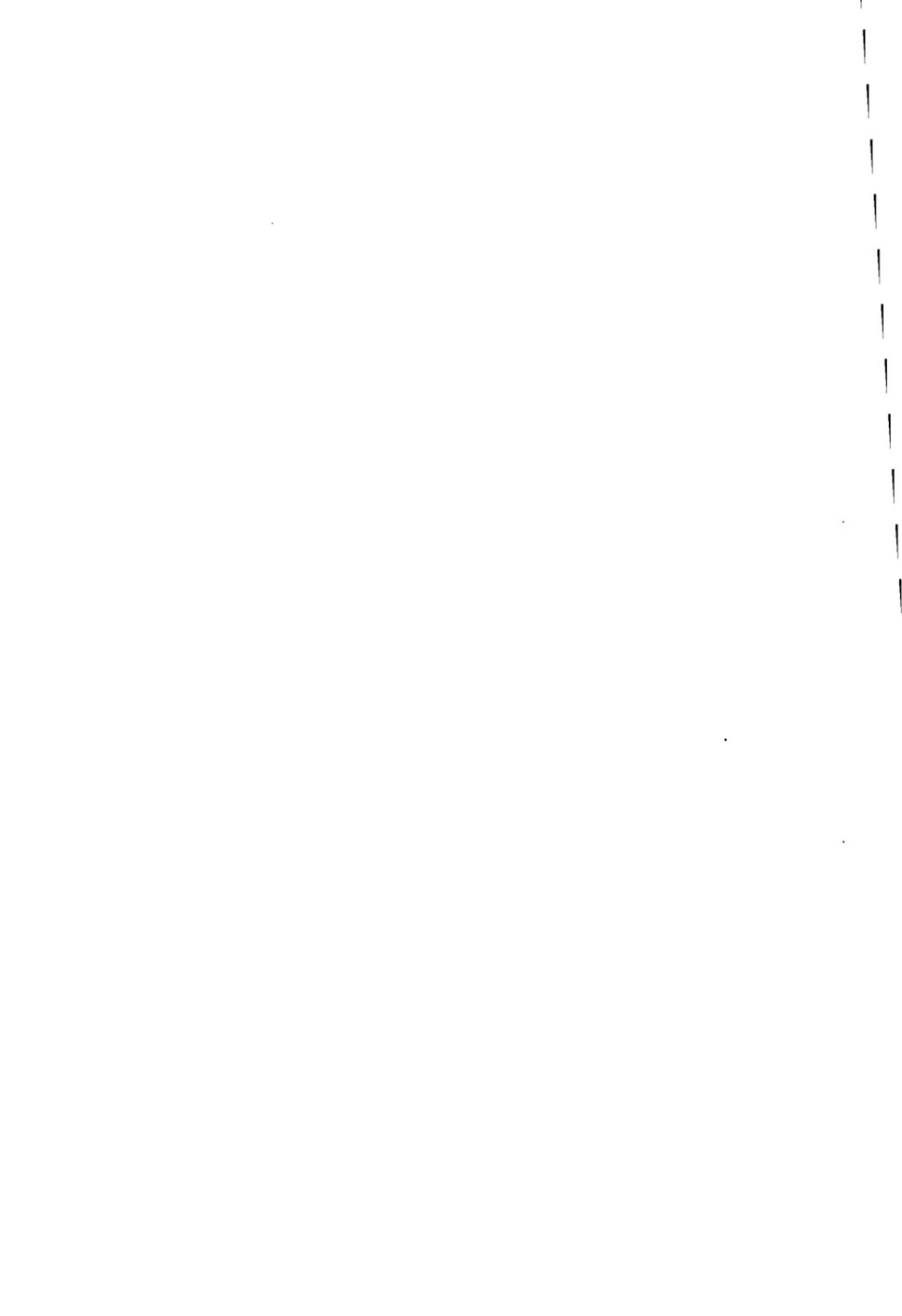
El hecho de que muchos, intelectuales u hombres de Estado, lo hayan hecho a menudo y lo hagan sin inquietud ni escrúpulos no quita en mí la sensación del pecado de orgullo.

Hablar de nuestro país es estar seguro de que iremos más allá de nuestros propios límites, de que cometeremos errores, de que nos haremos malentender, de que quizá perturbaremos estúpidamente el curso de las cosas.

Y sin embargo, es indispensable. Hay que forzar nuestro propio valor. Todo hombre debe apelar a su semejante y devolver a su cultura más de lo que ésta le ha dado. La sociedad humana debe construirse, y no puede hacerse sino a través de los intentos y los errores, de la experiencia y del razonamiento.

Hablar de nuestro país debería ser también como hablar de nosotros mismos, pero logrando olvidarnos.

Enero de 1979



CAPITULO PRIMERO

LA CRISIS DE LAS SOCIEDADES OCCIDENTALES

Toda sociedad es un sistema complejo

Nunca transformaremos la sociedad a la medida de nuestros deseos. Incluso si convenciéramos a la mayoría de nuestros ciudadanos para que nos siguieran, no tendríamos ninguna posibilidad de realizar un «proyecto de sociedad». Porque la sociedad, las relaciones humanas, los sistemas, son demasiado complejos; porque también nosotros no habríamos movilizadno sino una voluntad abstracta, desencarnada, el sueño despierto de nuestros conciudadanos: esta voluntad, este ensueño, nunca gobiernan realmente la práctica.

No se puede actuar eficazmente en el marco de un sistema sino a partir de una reflexión sobre las propiedades del mismo. Esta proposición no es tan banal como puede parecer. Nos negamos demasiado a menudo a conocer la sociedad tal cual es; pasamos nuestro tiempo perfilando «proyectos de sociedad» que no tienen la menor posibilidad de realizarse, pues lo ignoran todo de la vida compleja de los sistemas humanos y del juego social real.

Toda sociedad es un sistema complejo, y por ello no puede ser transformada o renovada por simple decisión, incluso cuando se dispone de la mayoría de los votos en democracia. Y no es que existan una leyes inexorables de la sociedad que se impongan a los hombres, como en otro tiempo pretendió imponerse el derecho divino: este conjunto «humano, demasiado humano» es el resultado de la historia de los hombres, algo construido, que puede consiguientemente ser reordenado, repensado, rehecho: pero es al mismo tiempo un sistema, es decir, una red interdependiente de relaciones que escapan a la decisión consciente de los individuos.

Ciertamente, ni esas relaciones ni el sistema total son in-

cambiables. Contrariamente, cambian como consecuencia de la acción de los hombres. Pero el resultado colectivo de esta acción es diferente de la voluntad de cada uno de ellos. Se puede conseguir intervenir más consciente y eficazmente sobre el cambio, pero no se puede imponer un programa preciso simplemente por el acuerdo de voluntades individuales. Esto puede parecer paradójico si no se tiene en cuenta la diferencia profunda entre la opción individual de las personas y su comportamiento real en sus relaciones con los demás.

El comportamiento relacional forma parte de un juego en el que cada uno dependemos de los demás. Para ganar o hasta para guardar el sitio, es preciso tener en cuenta las posibles reacciones de los demás. Los juegos que la vida social nos impone tienen sus reglas, independientes de nosotros. Están regulados, es decir, dirigidos, corregidos y mantenidos por mecanismos a los que no tenemos acceso directamente. Estos juegos son la infraestructura de todos los sistemas en los que se organizan nuestras actividades, incluido el más grande y complejo: la sociedad considerada en su totalidad.

Juegos, sistemas y sociedad son los mediadores necesarios de toda acción humana. Pero están estructurados de modo tal que esta mediación puede conducir al resultado contrario de lo que querían o creían querer la mayoría de los participantes. Ya se sabe que el infierno está empedrado de buenas intenciones. Tratando de establecer el reino de la virtud se puede introducir la hipocresía y la delación como hicieron Savonarola y Mao. Tratando de suprimir los beneficios abusivos, se puede generalizar el mercado negro. A menudo, queriendo liberar a los hombres se les fabrican nuevas cadenas. Toda acción humana organizada, todo esfuerzo colectivo y hasta toda movilización ideológica implican lo que se llama «efectos perversos», es decir, consecuencias contrarias a las intenciones de los participantes. Estos efectos perversos no son atribuibles a no se sabe qué fuerzas del mal, los poderosos de arriba de la escala social o los agitadores de abajo, sino que son la consecuencia obligada de las relaciones de interdependencia entre los hombres.

Todo esto chocará a los que todavía viven bajo el mito del contrato social, a los que creen que la voluntad colectiva de

los hombres, como suma de sus voluntades individuales, produce naturalmente decisiones racionales. La utilización de los sondeos de opinión hasta ha reforzado esta visión idealista de la democracia. En realidad, somos prisioneros de nuestro medio, de los juegos que hemos de jugar, de nuestra necesidad de existir para, con y contra otros. Salidos de este medio y de este juego, somos incapaces de decidir, no sabemos literalmente lo que queremos. Por eso, nuestra opinión abstracta, aislada de su contexto concreto de relaciones, nunca representa, sino muy parcialmente, nuestro comportamiento real. En la primavera de 1968, los índices de satisfacción manifestados por los sondeos eran buenos: nunca los estudiantes, decían los encuestadores, habían estado tan eufóricos...

Alguno podría tener la tentación de concluir que, puesto que toda acción colectiva entraña una serie de efectos que pueden ir contra las intenciones de sus autores, lo mejor sería abstenerse de intervenir. Es la tentación del pesimismo, reaparecido recientemente con los «nuevos filósofos». Debe ser rechazada, no sólo porque empuja a los hombres hacia el abandono, sino sobre todo porque conduce a lo peor. En efecto, todo sistema sobre el que no se interviene se degrada. Cada vez que se analiza una empresa o una institución que no funciona, se descubre que las mismas buenas reglas y buenos principios que se habían mostrado positivos hace veinte o treinta años son la causa del desorden y de la quiebra de hoy.

La dificultad no está, pues, en elegir entre la acción y la retirada, sino en encontrar los medios y la orientación de una acción que no podemos rehusar. En la vida corriente, en la que estamos constantemente obligados a hacer elecciones, vamos tirando a partir de reglas deducidas de la experiencia. ¿Puede trasponerse esta solución a un marco más amplio? Desgraciadamente no, porque estamos individualmente desarmados frente a las grandes organizaciones, a la complejidad de una sociedad nacional y, todavía más, al orden mundial. Este indispensable reconocimiento de nuestros límites sugiere una reflexión en torno a dos principios de acción.

El primer principio es el de dar prioridad al conocimiento de los sistemas concretos y no a la discusión de los objetivos y del ideal. Mientras no hayamos tomado conciencia de lo que

es verdaderamente nuestra realidad, nuestros ideales, nuestras finalidades, no son sino la proyección de nuestras insuficiencias y de nuestras incapacidades. Realidad en primer lugar, el ideal a continuación.

El segundo principio —que procede del reconocimiento de los efectos perversos—, es que hace falta desprenderse del optimismo de la acción cotidiana. Debemos tomar tanta distancia en relación a la gestión corriente del sistema como en relación a los proyectos utópicos de transformación radical del sistema en su conjunto. No podremos cumplir nuestra tarea de hombres y de ciudadanos responsables si no nos desprendemos de ese empirismo ciego que conducía a un Ministro de Asuntos Exteriores inglés a declarar poco antes de la guerra de 1914: «Sabe Vd., nunca pasa nada.»

Vivimos una explosión de relaciones humanas

El hecho de que la sociedad sea un conjunto complejo nos prohíbe toda lógica idealista de intervención. Pero el hecho de que sea un sistema que tiende naturalmente a degradarse nos impone, contrariamente, la necesidad de intervenir. Para resolver la contradicción hace falta profundizar nuestro diagnóstico pasando del catálogo de los males insostenibles que se deben extirpar a un análisis de los condicionamientos a respetar y de los problemas reales a resolver. Actualmente, el diagnóstico subyacente a las tesis reformistas o revolucionarias que permanecen en Occidente parece estar centrado sobre las amenazas que pesan sobre el individuo: éste se encontraría oprimido por los grandes aparatos, alienado por la sociedad de consumo, aplastado por el gigantismo de las organizaciones. Pero quiero pronunciarme abiertamente contra este diagnóstico, que en absoluto me parece verificado por los hechos. Por mucho que disguste a todos cuantos se abandonan a sus fantasmas de manipulación, nunca el ciudadano de base ha sido tan libre en sus elecciones ni ha dispuesto colectivamente de tanta influencia como hoy. El hombre, por supuesto, no tiene un poder omnímodo, la soberanía sin límites que necesitaría para realizar las utopías en las que sueña a

menudo. Pero tiene mucho más poder en la práctica cotidiana de la vida social de lo que cree. Lo que sucede es que no lo sabe o, mejor aún, prefiere no saberlo para poder así seguir quejándose y soñando.

¿De dónde vienen, pues, todas estas contradicciones y todo este malestar que tan profundamente sentimos? Vienen del hecho de que estamos viviendo una explosión de las relaciones humanas. Todos los fenómenos colectivos característicos de nuestras sociedades presentan un aspecto común: la multiplicación de *parteners* y la complejidad del juego. Estos caracteres resultan de una tendencia que se ha experimentado muchas veces en el pasado y que se ha acelerado hoy de nuevo: la tendencia al crecimiento de las interrelaciones entre los hombres, que es en cierto modo constitutiva del desarrollo de las sociedades, de lo que se llamaba otras veces la civilización.

Los emigrados de los países del Este o de los países en vías de desarrollo lo observan de inmediato: viniendo de países en que el ritmo de vida es más lento, donde las relaciones humanas son mucho menos numerosas y menos libres, soportan difícilmente el torbellino de actividad de los occidentales. Los europeos tienen esta misma impresión de aceleración cuando van a Estados Unidos. Y si nuestros predecesores hubieran sido transportados súbitamente a nuestra época, habrían quedado ciertamente al borde de la locura.

Se trata de una tendencia «fuerte», probablemente irresistible. Se compone de dos movimientos paralelos, inextricablemente unidos, pero de naturaleza y sobre todo de ritmo diferentes: el que empuja al crecimiento de las interacciones entre los hombres, es decir, de las relaciones concretas de intercambio, de negociación y de cooperación, y el que empuja a una verdadera explosión de comunicaciones, a la saturación de mensajes, de información y de símbolos.

La multiplicación de intercambios es un fenómeno general, pero que no se advierte suficientemente porque es constante. Lo que se olvida sobre todo es su aspecto humano. El intercambio de bienes requiere la interacción de las personas. Su crecimiento introduce, pues, a partir de ciertos límites, una serie de tensiones y de cambios cualitativos. Prestamos a

todo esto poca atención porque nos adaptamos a esos cambios y atribuimos a otros factores la aparición de las crisis. Pero si tomamos cierta distancia, es preciso reconocer que el número de interacciones y su calidad se ha transformado profundamente en el curso de la Historia. Basta con hacer que alguien, en una gran empresa o en una administración, lleve el registro de todos sus contactos a lo largo de una jornada para medir la importancia de esos intercambios, con la habilidad diplomática que deben comportar. Y lo mismo sucede fuera de las instituciones organizadas, donde todavía hay más libertad de elección. Cada uno de nosotros interactúa con un número de personas mucho mayor de lo que se hacía otras veces e interactúa de manera mucho más libre, tanto en la elección del *partener* como en la de la naturaleza de la interacción. No sólo podemos tener acceso fácilmente a una cantidad extraordinaria de experiencias diferentes, sino que podemos cambiar de *partener* mucho más fácilmente.

Estas afirmaciones pueden parecer sorprendentes a quienes se lamentan del determinismo del sistema. La libertad, es cierto, es una noción subjetiva: uno se puede sentir libre dentro de una prisión y prisionero fuera de ella. Pero si se analizan objetivamente las posibilidades complejas de que disponen los individuos —no sólo los de arriba de la escala social, sino también los de abajo—, se constata que han aumentado enormemente no sólo las posibilidades de consumo, sino también de conocimiento del mundo, de elección de amigos, de cónyuge, de carrera, de residencia. Sin duda las cosas no son hoy mejores, pero desde luego son más abiertas, más fáciles.

Pero esos individuos que tienen a su disposición una multiplicidad de alternativas no pueden ser controlados, orientados, condicionados, de la misma manera que los individuos de un sistema en el que disponen de muchas menos posibilidades. Quizá se me objetara que de hecho los individuos se aprovechan muy poco de esta libertad teórica, que en realidad interactúan con menos *parteners* y de manera menos libre de lo que podrían y deberían. De hecho, el hombre sólo tiene capacidades físicas y mentales relativamente limitadas; está, pues, obligado a seleccionar aquello que puede retener útil-

mente su atención. Pero el enriquecimiento de las alternativas produce en cualquier caso y cualesquiera que sean las dificultades una mayor libertad de iniciativa de los sujetos, suficiente para abrir una brecha en el sistema. El individuo no puede, desde luego, construirse un mundo verdaderamente nuevo, pero al menos se las arregla para escapar a las presiones directas, se sacude constantemente los condicionamientos del sistema. Este, deviene por ello mismo mucho menos previsible, sus regulaciones tradicionales pierden gran parte de su eficacia: los actores sociales son hoy demasiado libres para las regulaciones simplistas hasta ahora vigentes.

La explosión de comunicación no es más que otro aspecto de la misma tendencia; y la evolución se presta aquí todavía a menor discusión. El desarrollo de los nuevos medios de comunicación, su instantaneidad, la explosión general de la cantidad y de la calidad de los mensajes, han subvertido radicalmente un campo sobre el que todavía se ejercía un cierto condicionamiento. Puede decirse que, en adelante, en toda institución y en el sistema administrativo y político total, los mecanismos tradicionales de información y de comunicación han quedado desarreglados. El número de mensajes emitidos y disponibles es gigantesco, los actores están sumergidos en una información superabundante. Las instancias que seleccionan, difunden y orientan la información juegan cada vez un papel mayor, cuya importancia complica todavía más la regulación de los sistemas.

Como se ha dicho a menudo, la imagen repercutida por los medios de comunicación deviene más importante que la propia acción. Y hoy se lucha menos por realizar algo que por imponer una imagen.

La acción de los medios de comunicación es tanto más importante cuanto los mecanismos de comunicación que éstos ponen en juego introducen una perturbación considerable. La comunicación es, en efecto, una comunicación afectiva que hace reaccionar inmediatamente al espectador ante un acontecimiento puesto en escena por el espectáculo. Como consecuencia de los medios de comunicación, la acción colectiva se encuentra fuertemente orientada y a menudo fuertemente falseada. Estamos también aquí en el mundo de los efectos per-

versos. Si los medios de comunicación polarizan la atención sobre un crimen horrendo, la opinión pública reclama el restablecimiento o el mantenimiento de la pena de muerte. Si una manifestación poco representativa, pero espectacular, recibe una cobertura televisiva, la opinión pública tomará partido a favor de quienes hayan sido los héroes o las víctimas simpáticas. No se vea en esto un ataque contra la TV francesa: los casos de este género son numerosos en la TV americana refutada como mucho más neutra. Y no hablemos, por supuesto, de las televisiones que dependen totalmente de un poder autoritario o de un partido único.

Paradójicamente, el antiguo universo de fragmentación y de dispersión aparece como ordenado, mientras que el actual universo de concentración y de interdependencia, parece como mucho más confuso. Nuestro verdadero problema es, en realidad, el de la confusión y el de la complejidad, no el de la opresión. Nuestras acciones parecen sin resultados; los efectos perversos parecen, en cambio, multiplicarse; ya no comprendemos los mecanismos de la vida colectiva; estamos superados por un sistema que ya no nos parece dominable. Esta impresión es probablemente exagerada, pero el crecimiento acumulativo de complejidad, debido a la rapidez de los progresos económicos y sociales, nos ha hecho depasar, en efecto, un límite histórico.

Se trata, pues, de desarrollar nuevos modos de regulación y de gobierno que puedan sustituir a los modos tradicionales. Es más importante crear una nueva capacidad de acción que elegir objetivos, buenos en sí mismos, pero que nuestra débil capacidad de acción no nos permitirá alcanzar.

Esta capacidad, importa subrayarlo, no pueden crearse o mantenerse mediante una vuelta a las tradiciones de antes de la crisis. Toda regresión hacia formas autoritarias de gobierno está condenada de antemano. Pero las ilusiones del izquierdismo ultrademocrático no aportan tampoco ninguna solución. Sólo a través del aprendizaje de las relaciones humanas nuevas que hemos creado podremos avanzar. Y este aprendizaje ha de hacerse en el interior de los conjuntos humanos concretos —la empresa, la escuela, el hospital— a base de ana-

lizar y comprender correctamente los problemas prácticos que allí se plantean.

Cada sistema posee, en efecto, su autonomía y su singularidad. Todos, sin embargo, están sometidos a las mismas presiones: el crecimiento económico de los tres últimos decenios ha supuesto un crecimiento más que proporcional de la complejidad de las relaciones humanas y de los sistemas de decisión. Correlativamente ha supuesto una desintegración parcial de los instrumentos de control social y más particularmente de las estructuras que permiten conducir las contradicciones y los conflictos. A pesar de las relaciones instintivas del cuerpo social, que segrega espontáneamente muchas iniciativas para responder a esta dificultad, la capacidad de gobernar los conjuntos sociales y los sistemas de decisión se ha deslizado sensiblemente, y esto ha sucedido en el momento en que la demanda de los individuos se ha hecho más fuerte. De ahí procede el malestar, la crisis y el riesgo de regresión. Las sociedades de Europa occidental son particularmente vulnerables porque han conocido un crecimiento muy fuerte en un cuadro institucional insuficientemente cambiado. Por ello, los países menos afectados son los que la derrota de 1945 forzó a transformar radicalmente su modelo institucional público y privado: Alemania y Japón.

Nuestros medios institucionales son impotentes para dominar la complejidad y tienden, además, a degradarse

Se dice que es frecuente que los generales se batan aplicando los principios de la guerra precedente. Este fenómeno no es sólo propio de la guerra. Es corriente que una generación afronte un problema del modo en que lo hizo la generación precedente. Este me parece ser el caso de las estructuras de autoridad. Ese padre noble que Buñuel, entre otros, no termina de ridiculizar a lo largo de sus películas, ¿existe hoy de manera no fantasmal? ¿Dónde están los jueces, los profesores, los contramaestres, los adjuntos, los burgueses de otro tiempo, seguros de su derecho y capaces de mandar, de imponer su

voluntad ante todo y contra todos? Yo no veo más que funcionarios, intermediarios que se excusan y se lavan las manos. ¿Dónde está la autoridad? Como el hurón, se sabe que pasó, pero nadie lo ha visto.

Los sistemas no reposan ya sobre una cerrada autoridad jerárquica. Y esto supone una diferencia considerable en las relaciones humanas vividas y en el modo de funcionamiento del sistema. La imagen tradicional de la estructura jerárquica (arquitectura de bóvedas y de pilares que reposan los unos sobre los otros) ha devenido de hecho totalmente inadecuada. Estamos mucho más cerca de una estructura en nido de abeja, en la que todos dependen de todos y en la que todos se controlan, en la que nadie manda y todos obedecen.

Se me dirá que exagero: siempre hay personas que toman decisiones comprometiendo la vida de millares de otras. De hecho, quizá exagere —porque es preciso despertar a los discursadores adormilados en sus certidumbres—, pero no demasiado. ¿Han observado ustedes cómo se toman esas grandes decisiones? ¿Conocen ustedes el margen de libertad de quienes las toman? ¿Saben ustedes cuán a menudo no son sino el ineluctable resultado de presiones irresistibles ejercidas por todo el sistema? ¿Conocen qué esfuerzos de diplomacia, qué capacidad de previsión, qué sentido del juego no le hace falta a un dirigente para conseguir que se le acepte de vez en cuando una idea y se transforme en decisión?

La libertad de elección de los individuos está vinculada a la extraordinaria expansión de los intercambios y de las interacciones de los hombres. Pero, al mismo tiempo, es la fuente mayor de las tensiones que están desintegrando la relación de autoridad clásica. La libertad de elección, cuando se la mira de cerca, implica la inversión natural de los términos de la negociación: a partir del momento en que el subordinado dispone a su nivel de opciones razonables, deja de ser tan dependiente de su superior.

Examinemos la relación que entonces se establece. Todo superior debe tener en cuenta el hecho de que la respuesta que sus subordinados darán a sus órdenes condicionará su propio éxito y sus relaciones con sus superiores, sus financiadores, su medio. El superior depende, pues, en cierta medi-

da de sus subordinados. Y como son, además, menos dependientes de él, porque pueden cambiar más fácilmente de empresa, de residencia o de trabajo, el equilibrio de la relación se ha transformado. Ciertamente, los superiores no se quedan sin armas y encontrarán otros medios para orientar y estimular la actividad de sus subordinados. Pero se tratará ya de un juego completamente diferente de aquél en que los jefes, gracias a la solidez de la cadena jerárquica, reinaban sobre una especie de auditorio cautivo.

El fenómeno es general, y a menudo más acentuado todavía fuera de la empresa, por ejemplo, en las instituciones de educación y en las Iglesias. En todo Occidente la libertad de elección de los individuos se ha incrementado extraordinariamente, sin que hayamos tomado verdaderamente conciencia de ello. Obnubilados por el mantenimiento de algunas de las barreras tradicionales, nos olvidamos de todas las que han cedido y de las consecuencias que de ello han resultado. No sólo los hombres y las mujeres pueden elegir sus trabajos, sus empleos, sus amigos, sus cónyuges, sin estar restringidos por las reglas, costumbres y convenciones de otros tiempos, sino sobre todo, dentro de cada relación, son tanto más libres cuanto que no están vinculados de por vida por su decisión inicial, y por ello son también mucho más exigentes. Desde que resulta posible, sin coste material o afectivo demasiado elevado, abandonar la relación, el efecto de dominación es mucho menos fácil de mantener.

Esta inversión resulta particularmente sensible en los jóvenes cuyas relaciones con los adultos —padres, enseñantes o empleadores— se han transformado profundamente. El desarrollo de la libertad sexual y el cuestionamiento del papel de la mujer en la sociedad han acelerado todavía más un movimiento ya de por sí muy fuerte. En tal contexto, el mito de la autoridad no podía sino hundirse. Los valores religiosos y morales subsisten, es cierto, mucho más de lo que se cree; conocen hasta un aumento de favor. Pero ya no tienen la antigua función social constrictiva; se escucha a los que los encarnan o los invocan, pero ya no se les obedece. La gente tiene sed de espiritual, pero la vida es demasiado complicada para que los fieles obedezcan hoy a sus clérigos. Por lo que a esto se re-

fiere, son ya demasiado pocos como para que los obispos se arriesguen a indisponerles dándoles órdenes.

Esta transformación de las relaciones de autoridad en la base amenaza a todas las instituciones fundadas sobre ellas, a menos que descubramos y tengamos éxito en la implantación de otros medios de gobierno. Si las organizaciones de producción han funcionado mejor hasta hoy es porque les ha sido más fácil transformarse creando empíricamente modelos de gobierno fundados en el control mutuo y en la medida de resultados. Las escuelas y las iglesias, en cambio, se han encontrado desarmadas cuando la autoridad del clérigo o del profesor ha sido cuestionada. De este modo, se plantea como problema ineluctable y central el de la gobernabilidad de las instituciones, de los sistemas y de las sociedades, lo que los sociólogos han llamado el control social. Nos guste o no, nuestros modelos son caducos. Ya no son operativos y se encuentran reemplazados por mecanismos diferentes.

¿Cuál debe ser nuestra tarea ante esta situación? Construir y no destruir. Nuestro tiempo no permite el ataque a las estructuras de dominación: éstas ya han quebrado. El desarraigo actual de los hombres de Occidente es en gran parte su consecuencia. Nuestra tarea consiste ahora en crear las condiciones y los medios necesarios para una mejor gestión de nuestro tejido colectivo, en elaborar otros métodos para gobernarlos.

El debate se encuentra desgraciadamente mal planteado por razón de lo que considero un error profundo de diagnóstico que impide considerar la situación en toda su amplitud y dificultad. Para la mayoría del medio intelectual y político, y para los medios de comunicación social, la libertad, la seguridad, la extinción progresiva de la autoridad, constituyen una solución y no un problema. Para los demás, resulta necesario dar marcha atrás y volver a valores y esquemas de autoridad ya superados. Una y otra posición son igualmente anacrónicas. Es imposible dar marcha atrás, cualquiera que sea la nobleza de los valores de civilización vinculados a un pasado del que no debemos avergonzarnos; pero que la vuelta atrás sea imposible no significa que debemos contentarnos con

hundir las estructuras antiguas creyendo instaurar con ello el reino de la libertad y de la justicia.

¿Por qué? Contestemos primeramente una objeción: la de todos los profetas que predicán también hoy, como en todos los períodos de incertidumbre, un modo de organización igualitario y libertario, sin autoridad. Esta objeción es muy popular, la acogen amplias capas de la *intelligentsia* y está vehiculada por hombres que habrían sido en otras circunstancias reformadores moderados, tales como Iván Illich. Tenemos, piensan ellos, demasiado gobierno, demasiadas instituciones; no tenemos necesidad de todo este aparato de escuelas, hospitales, transportes, policía. Esta objeción responde perfectamente al sentimiento de ahogo que provoca la acumulación de las técnicas y de los procedimientos burocráticos que sirven para ponerlas en obra. Y es efectivamente indispensable simplificar, limpiar, encontrar procedimientos y arreglos más simples y más expeditivos. Pero si es verdad que se pueden obtener mejores resultados a menos coste, es sólo a condición de invertir en conocimiento, en experimentación y en gobierno. Paradójicamente, cuanto más simple y eficaz se quiere un tratamiento, más falta hace disponer de una infraestructura institucional compleja.

El acto más simple de la vida cotidiana, por ejemplo, apoyarse sobre un botón para dar la luz, implica, de una parte, el desarrollo de una enorme y compleja estructura de producción y de distribución de electricidad (cuyas dificultades de previsión se conocen) y, de otra, la instalación del circuito eléctrico por un técnico. Del mismo modo, la libertad en las relaciones humanas y la simplificación de nuestros actos en este terreno exigirán crecientemente esfuerzos duraderos, costosos y complejos. Para que el escolar pueda aprender más libremente, más simplemente y con un esfuerzo menor, para que pueda escapar a los traumatismos que podía infligirle el sistema anterior, es preciso que sea sostenido por un inmenso esfuerzo de investigación, que el encadenamiento del razonamiento haya sido programado tras el análisis y la experimentación suficiente. Sería preciso, por otra parte, que un aparato de organización más libre, necesariamente complejo, lo acompañe y lo mantenga para que pueda utilizar sin dificult-

tad este contenido. Si la escuela francesa aparece actualmente tan torpemente constrictiva y sus programas son tan difíciles, no es porque sea demasiado moderna, sino porque sufre un retraso desesperado tanto en su sistema de aprendizaje como en su modelo de organización interna; de hecho, en estos dos puntos, no ha cambiado apenas desde hace un siglo.

No se hace a la gente más libre suprimiendo la organización sino, al contrario, desarrollándola. Si se toma de verdad en serio la cuestión planteada, hay que dar prioridad al problema institucional. Se trata de crear las condiciones mediante las que el tejido colectivo, como conjunto de relaciones libres, puede desarrollarse y recomponerse constantemente. Para esto, hacen falta reglas que permitan la confianza, la protección, la organización de los conflictos y de la cooperación. Si no se gestiona con inteligencia el tejido colectivo se degrada constantemente. Gestión no significa necesariamente autoridad, pero significa siempre actividad voluntaria, intervención consciente.

La izquierda intelectual, y ahora la izquierda política, se encuentran en este punto desgraciadamente menos avanzadas todavía que la derecha. Y ello porque niegan la existencia del problema, siendo el caso que todas sus proposiciones y la propia política a emprender por un gobierno de izquierdas todavía lo hacen más agudo; y, desde luego, no es la idea de autogestión la que podrá servir de respuesta: la aplicación de la autogestión no hará, como trataré de demostrar, sino agravar todavía más las cosas.

Vivimos una crisis de perturbación mental ante la complejidad de un sistema que ya no dominamos

Para comprender nuestras dificultades, el malestar que vivimos, es preciso situarse en la perspectiva de la acción y no en la de la denuncia. La verdadera cuestión no es, en efecto, el aceptar o rechazar los escándalos, injusticias, errores y estupideces que marcan nuestra vida social, sino el ponernos de acuerdo sobre las prioridades y, más profundamente, el en-

contrar la fuerza y la capacidad de actuar eficazmente para ponerles remedio.

Lo que choca, de entrada y a todos los niveles, es la sobrecarga extraordinaria que sufren todos los órganos de acción y de dirección, y el embarazo de los dirigentes, sobrecargados e incapaces de poner remedio a esta situación. Si se toma un poco de perspectiva, se percibe que por doquier y a todos los niveles el número de los que participan en una decisión ha aumentado considerablemente, igual que el de los puntos de vista a considerar. Para cada asunto es preciso consultar un gran número de personas, de representantes de grupos y de instituciones diversas. La formalización administrativa exagera a menudo y ralentiza siempre estos mecanismos de consulta. Pero la dificultad no es principalmente administrativa. Rehusar a tomar en cuenta las posibles reacciones de los diversos grupos afectados es exponerse a opciones peligrosas y arriesgarse a que fracase el proyecto. De aquí que el número de operaciones necesarias para lanzar un nuevo programa, con el peso y el riesgo inherente a cada una de ellas, puede devenir tal que la acción proyectada pierda gran parte de su interés.

La superioridad de las democracias se ha atribuido tradicionalmente a su mayor apertura: un sistema abierto es más rico y más eficaz que un sistema cerrado, empobrecido por la rareza de los intercambios tanto en su seno como en el exterior. Esto es cierto, pero con una condición que a menudo se olvida: que el sistema pueda mantener el mínimo indispensable de regulación. Si esto no se da, se encuentra amenazado de entropía, es decir, de degradación, ley general de todo sistema. Hace falta un esfuerzo constante de creación institucional para suministrar las regulaciones necesarias para su mantenimiento y desarrollo. Si examinamos la historia desde esta perspectiva, resulta claro que las democracias occidentales, particularmente en Europa, nunca han sido más que parcialmente abiertas. Sus regulaciones venían aseguradas por un filtro sutil de los participantes y de las demandas, que permitía a una elite disponer del tiempo y del secreto juzgados necesarios para actuar y decidir. Si ahora encontramos sobrecarga, confusión e impotencia, es porque este modelo de

gobierno basado en la distancia y la falta de comunicación ya no es viable y porque no disponemos de un modo de regulación alternativo.

Y no creamos que esta situación es específicamente francesa. Ya sea para poner a punto un nuevo avión supersónico, para implantar un nuevo aeropuerto o construir un metro urbano, ya sea en Estados Unidos, en Francia o en Japón, la complejidad de los problemas ha aumentado enormemente y la capacidad para tratarlos se ha degradado. Al final, a menudo nadie sabe muy bien cómo fue la decisión, quién es el responsable y por qué las principales decisiones fueron las que fueron.

El que la decisión de construir el Concorde haya sido mal llevada y el que no se hayan alcanzado los resultados esperados, no debe hacernos olvidar que los americanos han fracasado en su proyecto concurrente, el SST, y que la industria americana ha debido licenciar decenas de millares de personas. La realización del aeropuerto Charles de Gaulle, en muchos aspectos criticable, es no obstante un éxito comparada con la sede del nuevo aeropuerto de Tokio en Narita, paralizado durante tres años por la oposición de los ecologistas. Los ingleses, a su vez, no han sido capaces de encontrar la manera de crear un nuevo aeropuerto en Londres. Si se toma el caso del metro urbano, las decisiones concernientes al RER ofrecen un bello ejemplo de confusión y de irresponsabilidad cuando se las compara con las que permitieron la creación de nuestro viejo metro a comienzos de siglo. Y todavía hemos sido superados de lejos por el absurdo de los californianos, cuyo metro interurbano de San Francisco, el BART, es una obra maestra del género: un proyecto desaconsejado por los expertos en dos ocasiones, rechazado por referéndum, pero aceptado finalmente bajo otra forma, al cabo de doce años de querellas, gracias a una alianza contra natura entre financieros y ecologistas, tras una extraordinaria campaña de relaciones públicas. Su realización fue confiada al publicitario que dirigió esta campaña y que era el único capaz de dominar los efectos, pero ha creado un verdadero caos financiero y ha resultado técnicamente desastrosa. Durante más de un año no ha podido funcionar el BART más que algunas horas al día; actualmente, su

coste de operación es tal que el déficit que implica grava muy pesadamente el presupuesto de todas las colectividades afectadas; las demás colectividades, con las que se contaba para ampliar la red, han rehusado lógicamente a comprometerse.

Los progresos técnicos y el creciente refinamiento de los métodos de cálculo no han mejorado las cosas. Para problemas del mismo orden, el sistema de decisión que prevalecía en 1900 hoy resulta remarcable: claridad y publicidad en los debates, exactitud de las previsiones, buen equilibrio financiero. Esta evolución resulta de la centralización creciente del sistema de decisión, más confuso cuanto más centralizado, pero también, y sobre todo, de la necesidad de tomar en cuenta un número creciente de presiones. Es lo que podríamos llamar el efecto «torre de Babel».

El mito de la torre de Babel expresa perfectamente el desarraigo de los hombres ante la complejidad que ellos mismos han creado y que les supera: ya no se comprenden, aparece la confusión de lenguas. Cada uno está tan especializado que pierde de vista la obra común. El que las empresas colectivas de hace ya cinco mil años hayan conocido esta dificultad debería darnos seguridad sobre nuestra capacidad para superarla hoy. Estas situaciones son particularmente espectaculares en todos los campos que afectan a la vida privada del ciudadano (transportes, gestión de las ciudades, salud, educación). Son la consecuencia directa de los progresos técnicos y científicos, del crecimiento de las interacciones y de las comunicaciones, con una libertad de acceso acrecentada para los individuos y los grupos.

Otra tendencia debe tomarse en cuenta, pues acelera y refuerza el impacto de todos estos factores: el descubrimiento ineluctable del medio, en el sentido más amplio de este término vago, es decir, el descubrimiento de los límites del arbitrio humano. Es más fácil tomar una decisión cuando las consecuencias secundarias de ésta no son apreciables o cuando se las puede arrojar sobre el medio, ya sea natural, ya sea social. Todo el desarrollo del siglo XIX y de principios del XX se ha hecho a expensas del medio ambiente, que es quien ha soporado el peso de los errores cometidos. Pero si tales errores se encuentran ahora prohibidos, si resulta cada vez más difícil,

si no imposible, correr el menor riesgo, el sistema pierde entonces toda elasticidad y cada decisión se enfrenta a obstáculos casi insuperables.

Esta evolución ha transformado radicalmente los mecanismos del poder sin que se haya tomado verdaderamente conciencia de ello. Hemos entrado en un ciclo paradójico: si hasta el presente parecía importante para poder actuar reivindicar más responsabilidad, actualmente los mecanismos del juego social son tales que es preferible rehusar la extensión del campo de autoridad legítima para no resultar demasiado vulnerable. Esto es particularmente espectacular para el Estado moderno. El poder del Estado ha dependido durante mucho tiempo del número de decisiones que podía adoptar. Pero en adelante, cuantas más prerrogativas se arroga el Estado moderno, más impotente deviene. Su gran debilidad reside en su sensibilidad y su vulnerabilidad a los métodos de chantaje empleados hoy desvergonzadamente por los grupos y las categorías más respetables. Todas las demás instituciones se encuentran, quizá en menor grado, en la misma situación. Sería, pues, un error fatal que para actuar más eficazmente, para mejor controlar lo que se nos escapa, añadiéramos otras más a las actuales prerrogativas y responsabilidades del Estado. El gran riesgo que corre hoy el Partido Socialista es precisamente éste. No se trata de una opción de principio a favor o en contra de la estatización o de tal tipo de socialización, sino de la capacidad de reconocer nuestra propia realidad.

Hace falta que reflexionemos sobre las características del sistema en el que vivimos para poder actuar con conocimiento de causa. Hay momentos decisivos en los que el riesgo mayor consiste en seguir la vía demasiado fácil de un consenso aparente. Contrariamente a las ideas recibidas, para poder regular la sociedad, hacen falta menos reglas; para poder gobernarla, hace falta menos autoridad formal. Abandonarse a la pendiente, imponer más controles e intervenciones sin reformar previamente el modo de regulación del sistema, es aumentar la confusión y la complejidad todavía más, es impulsar el sistema a la desintegración. El juego político y social se encuentra ya demasiado estructurado. Los políticos y los administradores perciben instintivamente la complejidad. Pa-

ra ellos es más fácil y eficaz adaptarse a esta realidad y utilizar la complejidad real como una proyección sin preocuparse de los efectos secundarios que así producen. Edgard Faure ha sintetizado maravillosamente este modo de comportamiento en una respuesta célebre: «¿Qué hace usted ante un problema demasiado difícil? —Enredar las cosas.» Más allá de un cierto grado de complejidad, de todos modos, nadie puede ya controlar los resultados. La credibilidad, especialmente la gubernamental, declina; las decisiones parece que no vengan de ninguna parte; el sentimiento de alienación de los ciudadanos crece a la vez que sus presiones irresponsables. La estructura burocrática puede resistir al chantaje largo tiempo, pero a un coste moral y político elevado; y de cuando en cuando, termina por ceder, lo que agrava todavía más la degradación del sistema.

No podemos resistir a este efecto de torre de Babel tratando de restaurar los valores tradicionales. Es preciso experimentar otros modelos de gobierno para cada uno de nuestros sistemas y para la sociedad considerada en su conjunto. Esto es más importante, pero también más difícil, que concebir utopías.

CAPITULO II

EL MAL FRANCES

La respuesta al desafío de la libertad es un problema cultural e institucional propio de cada sociedad

El desarrollo de la libertad de las personas y el crecimiento consecutivo de la complejidad de las instituciones son fenómenos absolutamente generales en Occidente. Es más, son universales; es sólo por causa de su adelanto económico y social por lo que el Occidente se encuentra más afectado.

Pero si las dificultades son las mismas, las respuestas, y particularmente las buenas respuestas, deben ser diferentes. Porque los recursos y las capacidades de cada sociedad dependen muy profundamente de sus características culturales e institucionales particulares. Es a partir de estos recursos y de estas capacidades como cada sociedad deberá inventar y experimentar nuevas regulaciones, nuevos modelos de gobierno. El abanico de posibilidades es, por lo demás, bastante amplio: contrariamente a las advertencias de los profetas de la nueva barbarie, no tendemos hacia la uniformidad. Las respuestas estereotipadas, la transposición de modelos extranjeros conducen siempre al fracaso, incluso cuando vistos con perspectiva parecen haber jugado un papel positivo como resortes de un proceso autónomo de innovación.

¿Por qué son tan difíciles estos problemas? ¿Por qué no se les puede dar respuestas generales? Porque lo que está en cuestión no son sólo formas institucionales, sino también y sobre todo el poder y las relaciones de poder, es decir, el nudo esencial en torno al cual se ha elaborado una cultura particular y se han desarrollado sus instituciones. No quisiera llevar demasiado lejos la analogía, pero, para hacerme comprender mejor, me gustaría proponer una comparación psicológica: lo que los individuos han aprendido constituyendo su personali-

dad en torno a las relaciones familiares es un modelo de relación con los demás, sobre todo un modelo de relaciones de poder. Del mismo modo, las propiedades de los sistemas sociales dependen esencialmente de los modelos de relaciones y de juegos sociales formados y aprendidos en el curso de la Historia. Los individuos pueden inflexionarlos, pero nunca eliminarlos por completo.

En todo caso, una sociedad no se renueva, no aprende y no cambia como lo hace un individuo. El modelo psicoanalítico, ya fuertemente insuficiente para el individuo, resulta completamente inadecuado para el conjunto social; y en particular, ese equivalente de la teoría psicoanalítica del Edipo que es la interpretación causal, casi determinista de la Historia, que hace remontar la fuente de nuestros males a una maldición primera. Por eso, si Alain Peyrefitte tiene mucha razón cuando denuncia el mal burocrático francés, su esfuerzo resulta poco útil cuando se sumerge en el pasado. Pues la única sugestión positiva que puede salir de esta condena es una conversión imposible a características culturales que ya han perdido su virtud en su país de origen. Por otra parte, siguiendo la misma línea, cualquier sociedad occidental podría hallarse igualmente abrumada, ya que todas, a su manera, resultan inadaptadas.

Los modelos de relaciones y de juegos, los mecanismos institucionales a los que nos enfrentamos, constituyen ciertamente obstáculos; pero si queremos realmente triunfar, también debemos considerarlos como recursos, pues no tenemos más remedio que apoyarnos sobre ellos para innovar.

Nuestro problema fundamental es la renovación del modelo de control social y de las relaciones de poder

No se puede evitar el desafío de la libertad: estamos forzados a inventar respuestas. La evolución no implica necesariamente ni de manera automática la aparición de formas sociales nuevas. El hombre debe innovar, experimentar, elaborar poco a poco los arreglos, los mecanismos de relaciones y

las grandes regulaciones que le permitirán vivir en el nuevo contexto que han creado sus esfuerzos anteriores.

Es respondiendo activamente a las ocasiones de aprendizaje que se ofrecen como mejor responderemos al desafío de la libertad, y no por la huida a la ideología o al enfrentamiento en lo absoluto de los valores. Ciertamente, la evolución de los valores y su renovación acompañan cualquier cambio; pero para promover el cambio no basta con acudir a valores nuevos, como tampoco sirven los antiguos. La exaltación del pasado y la propaganda de «futuros prometedores» no son más que pura retórica: y, desde luego, apenas podemos hacer nada sobre la evolución de los valores profundos de una sociedad, que son los únicos que cuentan. Esto descalifica, en particular, toda transposición de esquemas psicológicos o psicoanalíticos a los problemas sociales reales.

El cambio no es tampoco una cuestión política o institucional en el sentido que habitualmente se da a estos términos. Ya se trate de la educación, de la fiscalidad o del empleo, las reformas pueden ser instrumentos para una estrategia de cambio, pero no tienen valor en sí mismas. Esto es igualmente cierto para la revolución, cuyos efectos ciegos y destructores no pueden sino hacernos retroceder considerablemente.

Hay que abandonar todos los modelos de pensamiento tecnocrático que nos llevan, partiendo de un diagnóstico extremadamente insuficiente, a querer imponer esquemas apriorísticos a ciudadanos reacios. Son las relaciones de poder las que están en cuestión, afectando a la vez a los aspectos más profundos y más ocultos de nuestra personalidad y a las regulaciones más generales de nuestro sistema social. La «nueva izquierda» no se equivoca, incluso aunque permanezca prisionera de las ilusiones de aquel revelador demasiado cómodo que fue mayo del 68, al repetir que nos enfrentamos a un problema de poder. Efectivamente, los franceses, como el resto de los occidentales, ya no soportan las situaciones de dependencia. De lo que sufren es de estar excluidos, mantenidos en una relación de inferioridad. El análisis de las tendencias socioculturales, igual que las encuestas en las organizaciones más diversas, muestran que la reivindicación de libertad y de autonomía individual constituye hoy el punto sensible de las

relaciones humanas y de la vida colectiva. El motor más constante de la acción social ya no es la desigualdad material sino la humillación.

Pero la izquierda, hasta la modernista, se equivoca en las respuestas que propone a esta reivindicación esencial. Parte, en efecto, de un diagnóstico superficial que ve la fuente del mal: 1) en el poder en sí, 2) en su acaparamiento por un grupo social. De este modo viene a perseguir nuevamente la quimera de la desaparición del poder: la utopía de una sociedad virtuosa que reaparece regularmente en la cultura cristiana desde las órdenes mendicantes a los hermanos moravos y a los anabaptistas. Y en segundo lugar, a situar sobre categorías sociales específicas un problema muy general. Por grandes que sean los esfuerzos de la izquierda, no pueden conducir sino a agravar el condicionamiento que pesa sobre los individuos. Cuando en nombre de la autogestión se elimina el poder en las relaciones aparentes, reaparece en forma de relaciones paralelas inconfesables. La experiencia de los «Lip» no desmiente en absoluto esta observación sociológica banal. Por otra parte, la eliminación de una elite, el reemplazamiento de un estrato por otro, no cambian la naturaleza de las relaciones de poder. Antes bien, tienden a reforzarlas, en la medida en que los nuevos llegados al poder no habrán tenido la ocasión de adquirir la circunspección de sus predecesores. Que no se nos hable, en fin, de los medios o subterfugios para pasar, como proponía Poulantzas, del Estado burgués a una democracia directa sin caer en el estatismo socialista. Los efectos perversos están aquí asegurados. El círculo vicioso de la virtud y del control es, como veremos, el fundamento mismo de la burocracia.

De hecho, la izquierda, hasta la autogestionaria, elude, a pesar de las apariencias, la cuestión del poder en lo que tiene de universal, es decir, de independiente del capitalismo, del Estado burgués o del mercado. Ella no lo plantea sino para reducir considerablemente su significación, al no admitir que este problema se encuentra también, y en primer lugar, en nosotros mismos. Por eso resulta incapaz de asumir la responsabilidad del aprendizaje colectivo indispensable para construir nuevos modelos. Resulta fácil, ciertamente, criticar al es-

tablishment actual, que generalmente niega la existencia del problema y se esfuerza en contener la presión social a través de fórmulas tranquilizadoras y de compromisos bastardos (por ejemplo, los diferentes esquemas de «participación», que se caracterizan sobre todo por su inaplicabilidad). Pero la izquierda autogestionaria, hasta la moderada por la experiencia sindical de la CFDT, tampoco escapa más que la derecha a las ilusiones tecnocráticas.

Ante ello hace falta preguntarse por qué en un mundo más libre y más abierto los franceses son más sensibles que otras veces a la humillación. La respuesta es precisamente porque son más libres y porque el sistema que no ha cambiado suficientemente les hiere en mayor grado. Y si no alcanzan a construir un sistema nuevo es porque tienen miedo. Y fundadamente, porque lo que se les propone consiste siempre en destruir el modelo anterior. Y de lo que tenemos necesidad es de construir y no de destruir.

Nuestra mayor dificultad procede de nuestra tendencia instintiva al monopolio en las relaciones de poder

No es, pues, el poder en sí lo que es malo, sino los modos de relación y la configuración de los sistemas que lo mantienen. Yo resumiría nuestra situación actual del siguiente modo: por doquier y a todos los niveles, los franceses, una vez han entrado en un círculo de influencia, tratan instintivamente de restringir el acceso de los demás. Por otra parte, continúan manteniendo un modelo de gobierno fundado en la distancia, el secreto, la restricción de la comunicación. Es lo que podría llamarse la tendencia al monopolio: cada uno tiene su territorio. Esta tendencia es fácil de evidenciar a nivel de los pequeños grupos y las instituciones; pero es mucho más general y reaparece en cualquier conjunción, hasta temporal, de individuos.

Cuando se habla de poder se piensa, desgraciadamente sobre todo en la legitimidad: ¿con qué derecho se manda sobre otro? Se olvida que la cuestión más importante, en relación a la vida de la gente, no es la del origen de la elite, sino la

de su apertura y el modo de gobierno que practica. Si la elite es cerrada y tiende al monopolio, si gobierna por la distancia y el secreto, poco da que se la reclute entre los obreros y se imponga un régimen igualitario: la humillación todavía se sentirá más duramente. Basta con leer los testimonios de los disidentes del Este para comprender las frustraciones y la amargura que puede provocar una elite salida de la clase obrera.

La Francia actual sufre efectivamente mucho por causa del funcionamiento de sus grupos dirigentes que impide superar los bloqueos técnicos, administrativos y políticos. Nuestra Administración constituye la clave de bóveda de estos bloqueos. El sistema de los «grandes cuerpos del Estado», en particular, sirve a la vez de punto de enlace de la jerarquía social, incluidas las empresas y ciertas profesiones de prestigio, y de modelo para otros campos de actividades. Este sistema tiende a mantener en la cima de la pirámide un modelo de no comunicación, que se reproduce seguidamente de arriba abajo de la escala. Los «inferiores», que no pueden tener acceso a los escalones superiores, pueden en cambio impedir que éstos saquen partido de su superioridad. Y no se privan de ejercer este poder paralizante, que obliga a los dirigentes en contrapartida a reforzar los reglamentos y el aparato jerárquico tanto más cuanto menores son los resultados.

Esto explica que, a pesar de la tendencia general a la liberación, el peso paralizante de la jerarquía haya crecido enormemente en muchas organizaciones privadas y sobre todo públicas. Ciertas Administraciones han llevado al extremo esta organización estratificada, absolutamente impermeable a las relaciones humanas directas. Este caso es también frecuente en las empresas nacionalizadas y en algunas grandes empresas privadas. Muchas de ellas son tan cerradamente elitistas como la propia Administración: sus direcciones están acaparadas por castas profesionales de técnicos y de clanes de pertenencias sociales. Cuando se las compara con las profesiones tradicionales y hasta con la Administración, las empresas en su conjunto han estado sometidas relativamente a la presión de su medio ambiente: competencia y sanción de resultados han impuesto un mínimo de apertura y de cooperación.

Las Universidades, por el contrario, llegan muy lejos en la pasión del monopolio. Mundo cerrado y protegido de castas celosas, cada una encerrada en su territorio, compensan su elitismo a través de una demagogia fácil, que sin embargo no lo tempera. Los campos intelectuales de la experiencia tecnológica, la cultura y los medios de comunicación están también dominados por una pasión general por el monopolio. A pesar de las innumerables pequeñas revoluciones de palacio que permiten un poco de adaptación, el juego esencial es el de la adquisición y mantenimiento del territorio individual o colectivo. El periodista, igual que el experto tecnológico, trata ante todo de constituirse un territorio en el que no pueda ser contradicho, lo que le permite a través del control de las fuentes y del público ejercer sobre ellos una verdadera influencia, es decir, falsear en su provecho la relación que establece con ellos. Francia todavía no está preparada para una verdadera concurrencia intelectual, que es lo único que podría elevar la calidad de los debates técnicos, políticos o culturales.

El *establishment* político y económico ha empleado por mucho tiempo estas prácticas de monopolio para proteger su posición. Hoy percibe que se han vuelto contra él. Pero no deberíamos alegrarnos fácilmente, pues importa más transformar las reglas del juego que cambiar de perdedor. Es todo el conjunto social el que sufre de esta oscilación constante entre la demagogia contestaria y el secreto bienpensante.

La sociedad francesa ha evolucionado mucho, es cierto. Se encuentra en muchos aspectos en plena efervescencia. Pero todas las iniciativas individuales, todas las innovaciones, se detienen a cierto nivel. Las grandes regulaciones las obstaculizan. En política, en economía, en las organizaciones y las instituciones más diversas, nuestro sistema de gobierno permanece fundado sobre mecanismos muy simples y muy potentes: fragmentación de categorías, de situaciones y de técnicas, mantenimiento de barreras sociales y profesionales. Estos mecanismos impiden la libre comunicación y permiten que la autoridad se ejerza todavía, al menos en la cumbre, por la distancia y el secreto. Esta estructuración, más fuerte en otro tiempo cuando resultaba inconsciente, se encuentra hoy contestada. Existen hoy cada vez más vías de reclamación y de

presión, y las barreras sociales que ya han cedido se encuentran mal reemplazadas por la fragmentación de técnicas y de situaciones. Pero el sistema, aunque en crisis, subsiste, quizá, simplemente por causa de nuestro fracaso en edificar otro que lo reemplace.

La exasperación de fenómenos disfuncionales

La coyuntura actual es particularmente difícil. Me parece que se caracteriza por una exasperación de todos los fenómenos que los sociólogos llaman «disfuncionales», a saber: los círculos viciosos de la no comunicación, de la ineficacia y del descorazonamiento. El malestar de los cuadros, la ola de utopías, las ilusiones políticas, constituyen su reflejo. Pero el fenómeno es más profundo, reenvía a un bloqueo cada vez más fuerte.

Y es que la pasión reglamentaria, la obsesión de control de la Administración y de todas las autoridades, legítimas pero impotentes, han alcanzado su límite. A lo largo de treinta años se han multiplicado las cadenas y los escalones. Numerosas medidas, algunas relativamente recientes, han perfeccionado el sistema hasta forjarle un corsé irrompible. Cada categoría tiende a transformarse en cuerpo independiente controlando sus entradas y sus salidas. El modelo que inicialmente era el del Cuerpo de Caminos y Puentes se ha desarrollado en los últimos treinta años hasta dar paso a once cuerpos superpuestos, cada uno con su estatuto. El convenio colectivo de seguros prevé hasta diecinueve categorías, ni una menos. En ciertos sectores toda iniciativa ha devenido imposible, y las tareas se pierden crecientemente de vista. Las Universidades, la investigación, se encuentran particularmente afectadas por este mal. La desmoralización que de ello resulta no hace sino exacerbar la demanda de protección, y consiguientemente de control.

La complejidad de los problemas derivados de la presión del medio conduce a imponer más reglamentaciones, cada vez más detalladas y por tanto más inadecuadas. De ahí esos fenó-

menos de locura administrativa que suscitan el verbo de los cronistas y que los esfuerzos de reforma y de simplificación no pueden calmar sino temporalmente. Que sean precisos dieciocho meses y veinticinco operaciones para decidir la construcción de un CES parece caricaturesco, pero es consecuencia de la necesidad de consultas, conformidades, igualdad de trato y diversas medidas exigidas con pasión por todos aquellos que criticarán, desde luego, vivamente la lentitud del procedimiento. Una documentalista bastante ineficaz, pero provista de una licenciatura, gana 6.000 francos al mes. Su trabajo lo hace una ayudante verdaderamente competente que, como no tiene la licenciatura, sólo gana 3.000 francos. Pero, si estimulada por sus superiores, esta persona consigue pasar una oposición, lo más probable es que se la mande a otro puesto en el que la competencia adquirida ya no le será de utilidad.

A medida que la autoridad desaparece, las reglas toman su lugar. Pero la dificultad no procede tanto del carácter restrictivo de las reglas como de su necesaria complejidad. Cuando un responsable decide personalmente sobre un tema que conoce directamente, él mismo puede hacer la síntesis de todas las exigencias contradictorias. Pero cuando la decisión deviene impersonal, la opción que se toma pone en juego exigencias necesariamente poco compatibles, puesto que un gran número de ellas corresponden de hecho a casos muy diferentes. Como, además, ciertos datos propios del caso específico no pueden ser tenidos en cuenta porque ninguna regla los contempla, la decisión final no puede sino ser resentida como absurda o, en todo caso, sin relación con los deseos y las necesidades de las partes implicadas. Si existe desde luego una alienación burocrática en este mundo que ha crecido demasiado deprisa, es este mecanismo su fuente y no las propiedades de la tecnoestructura.

A principios de los años setenta los condicionamientos a respetar para aplicar la regla de la promoción en una administración tan vital como la de telecomunicaciones eran tales que normalmente sólo una persona podía ocupar reglamentariamente un puesto vacante. Resultaba así imposible tomar en cuenta los problemas propios a la función considerada y las cualidades personales, humanas y técnicas de los técnicos,

cuadros e ingenieros regulados por ese sistema de promoción. Todo ello ha sido demostrado en el ordenador.

Si la pasión reglamentaria es una locura, ello se debe ante todo a que se nutre de sus propios fracasos. Todo el mundo se lamenta de la burocracia, de la administración, del encorsetamiento. Pero ¿cómo se reacciona ante cualquier problema debido precisamente a la inadaptación de nuestros aparatos administrativos? Mediante más reglas, nuevas prohibiciones, una cascada de nuevas intervenciones. Esta reacción es común a la derecha y a la izquierda. Los propios ecologistas no escapan a la tendencia, pues también dictan sus «no hay más que» burocráticos, sin tomarse la pena de pensar en las regulaciones naturales sobre las que podríamos apoyarnos para restaurar los equilibrios del ecosistema. Son capaces de considerar la naturaleza como un sistema, pero su visión de los hombres no se ha elevado a ese nivel.

Todavía es más extraño descubrir que los mismos ciudadanos que después de mayo del 68 clamaban por la liberación de las constricciones de la organización, de los abusos de la reglamentación y de las pretensiones de los tecnócratas, se hayan prestado a aceptar alegremente, con el programa socialista, una nueva ola de reglamentación y de planificación restrictiva. Ciertamente, se dice, para tranquilizarse, que se organiza contra la organización, para la autogestión en función de la cual se nacionaliza y planifica. Pero, ¿cómo puede creerse verdaderamente que para combatir el abuso que se denuncia en el poder monopolista del Estado y los poderes financieros la solución consista en integrarlo todo en un conjunto necesariamente más monopolista todavía? ¿No se encuentra ahí el mejor ejemplo de ese reflejo patológico que nos ha impedido hasta hoy romper el corsé burocrático?

Existe otra patología subyacente a la locura de la reglamentación, que es la locura de las distinciones y de los privilegios. Francia es aparentemente una sociedad apasionadamente igualitaria. La primera reivindicación parece ser la supresión de las desigualdades y de las injusticias. Pero, de hecho, es una sociedad estratificada que, en gran parte, ha evolucionado a contracorriente en el sentido de una mayor rigidez; una sociedad cuyos ciudadanos están apasionadamente vincu-

lados a las distinciones y a los privilegios que los separan. Todo el virtuoso razonamiento de la CFDT, por ejemplo, reposa sobre un diagnóstico falso: no son los patronos quienes imponen las desigualdades, sino el funcionamiento mismo de todo el sistema, en el que cada uno tiene su parte. Acortar la jerarquía, reducir el abanico de salarios, tales ideas se enfrentan con la resistencia de todos los privilegiados, incluso de los pequeños. Por otra parte, es bien característico que las únicas tentativas logradas de aligerar el peso moral y material de la jerarquía hayan sido hechas por las empresas privadas: por ejemplo, las nuevas formas de organización del trabajo que han llevado a crear grupos autónomos suficientemente responsables para que pueda suprimirse una parte del encuadramiento jerárquico. Hasta en Suecia han sido los patronos privados quienes mejor han aceptado tales proyectos, mientras que los sindicatos se han mantenido tibios a este respecto.

La locura de los privilegios ha alcanzado su punto culminante en la Administración pública. En los últimos veinte o treinta años el sistema de cuerpos se ha difundido gradualmente desde la cúspide hasta el conjunto de la pirámide. Cada categoría trata celosamente de hacer más difícil el examen de entrada, de impedir toda asimilación abusiva, toda promoción irregular: restringir el acceso y acaparar nuevas salidas, tal es lo esencial de su estrategia. Los conductores de trabajos disfrutan de un monopolio análogo al de los ingenieros de caminos y puentes. La taquimecanógrafa nunca llegará a secretaria. El empleado podrá ejercer de secretario administrativo durante diez años, pero no entrará nunca en la casta superior. Él mismo rehusará con indignación virtuosa la entrada de los «inferiores» en su propio cuadro.

Casi sucede lo mismo en el sector nacionalizado: la SNFC presenta ya la caricatura de una sociedad corporativa y la cadena de EDF constituye una coraza extremadamente restringida. Más alarmante es la difusión de este modelo en el sector privado incluso aunque la diversidad de las situaciones y los cambios continuos debidos a la expansión hayan ocultado por largo tiempo los defectos. El malestar de los cuadros está relacionado profundamente con esta evolución. Si la sociedad francesa tiene un problema de cuadros mayor que el de las

otras sociedades europeas, siendo así que tenemos demasiados cuadros y comparativamente demasiados pagados, se debe a que ha dejado proliferar más que las otras ese cáncer burocrático de la estratificación, de los privilegios y del estatus. Precisaré de inmediato que toda medida constrictiva de descenso o de mutilación de una categoría social ha dado siempre resultados negativos. Suprimid el koulak y volverá el director...; pero es posible detenerse en la pendiente fatal, utilizar las regulaciones que habrían conducido naturalmente, sin los obstáculos que el Estado y las empresas plantean, a la reducción de las diferencias. También es posible ofrecer compensaciones y nuevas oportunidades a los que el juego normal de la evolución y de la competencia tiende a desposeer.

La tendencia debe invertirse por completo

En adelante resulta indispensable intervenir para invertir esta tendencia, que ya es propiamente patológica. Sería dramático dejar que se desarrolle. No creamos que un sistema puede reaccionar solo, espontáneamente. Tenemos suficientes ejemplos de declives y extinciones. Tenemos también el ejemplo de las democracias populares y de la Unión Soviética, totalmente encerradas en el orden ritual, de la hipocresía y la alienación. Se me dirá que estamos muy lejos de estos modelos, y estoy de acuerdo; pero estamos muy cerca de la crisis profunda que conocen otros países como Inglaterra e Italia. Podemos acomodarnos durante algún tiempo a la ingobernabilidad y el declive que la acompaña. Más allá de un cierto límite, sin embargo, el sistema social, incapaz de dominar la complejidad que engendra, tiende a degradarse. Entonces los hombres se asustan y se vuelven hacia comportamientos arcaicos. Hasta los ingleses comienzan a comportarse de manera agresiva y desordenada.

La situación es difícil, pues no se puede suprimir el poder ni nacionalizarlo. El poder, como las cabezas de la hiedra, crece más y con más fuerza cada vez que se cree haberlo decapitado. Se trata, pues, de cambiar los juegos entre los hombres o de hacerlos evolucionar lo suficiente para que devengan más

abiertos y libres. Para que sea el poder quien limite el poder y no una autoridad impuesta desde fuera. Ciertamente, el problema así considerado parece mucho más complicado, puesto que exige tomar en cuenta muchas más variables. Pero esta complicación va a ayudarnos a ser más empíricos y a encontrar soluciones más prácticas.

Los franceses están muy apegados al orden burocrático actual. Exigen protecciones inútiles; creen no poder actuar sino dentro de sus corsés; tienen miedo de cuestionar sus límites. Pero al mismo tiempo se rebelan. No sólo de palabra, que no tendría apenas importancia, sino en los hechos, en la práctica. Y no son recursos lo que faltan, ni iniciativas, ni experiencias. El número de transformaciones espléndidamente realizadas en los más diversos sectores de la sociedad no es despreciable: el más masivo es el de la agricultura, pero hay muchos otros en las empresas, en el artesanado y hasta en el mundo de la educación. Alguno de estos casos he tenido ocasión de estudiarlo de cerca: el de Alexis Gourvennec, por ejemplo, que ha contribuido a transformar el estilo de vida y la capacidad de acción de los agricultores de León más radicalmente que cualquier decisión administrativa y política haya podido hacerlo en relación a otro grupo social francés.

Tomando un poco de perspectiva histórica podemos observar que una transformación bastante profunda se cumplió hace un siglo, aunque casi todo el mundo lo haya olvidado y resulte, no obstante, un hermoso ejemplo de transformación consciente. En diez años, veinte como máximo, tras la derrota de 1870, la sociedad francesa consiguió sustituir el modelo de gobierno bonapartista (en el que la administración era todopoderosa y en el que hasta los alcaldes eran nombrados) por un sistema mixto, relativamente abierto para la época —más abierto en todo caso que el actual—, en el que las entes locales pudieron animar el desarrollo social y económico. ¿Por qué no seríamos capaces de efectuar hoy una mutación comparable? Ciertamente la situación es más difícil en algunos aspectos, pero los recursos necesarios están disponibles. Y son considerables. Ya se ha realizado una lenta maduración que no dejará de dar sus frutos. Un período de crisis es inevitable, pero también puede ser rico en oportunidades.

Retomemos los términos de nuestro idioma. Pedimos, reclamamos, exigimos más intervención de las autoridades. Hasta cuando exageramos nuestras demandas, resultan naturales, pues no podemos dominar la complejidad creciente de nuestras relaciones sin intervención colectiva. Pero la manera en que entendemos el control social nos conduce naturalmente a cargarlas sobre el Estado, cuyos únicos medios son la reglamentación y las constricciones jerárquicas. Caemos entonces en un círculo vicioso, pues se trata de lo que nosotros mismos rechazamos cada vez con más violencia. Romper este círculo es tanto más difícil cuanto nuestro margen de innovación se encuentra todavía limitado por el clima de crisis interior que se desarrolla alrededor de la inestabilidad económica y social. Inflación y desequilibrio del empleo por una parte, tensiones sociales por otra, hacen muy difícil cualquier intervención activa. Aprisionados en este círculo vicioso, los franceses, como la mayoría de los europeos, hemos dado prioridad a las consideraciones a corto plazo sobre las necesidades a largo plazo. Nos agotamos manteniendo un aparato cada vez menos eficaz y nos negamos a invertir y a experimentar para elaborar instrumentos nuevos. Toda esta agitación era previsible, pero no resuelve nada. Pues el sistema anterior al menos funcionaba.

Tenemos por delante un problema de estrategia complejo. Debemos hacer al mismo tiempo cosas contradictorias: utilizar prudentemente nuestros recursos materiales y humanos en una coyuntura difícil, pero invertir pronto y bien para desarrollarlos a partir de una apreciación severa de las posibilidades y de los riesgos. Para todo esto es preciso aprender a razonar tomando realmente en cuenta las características de los sistemas a través de los cuales operamos, y que ofrecen probablemente recursos mucho mayores de los que pueden percibirse a través de un modo de razonamiento demasiado simple.

CAPÍTULO III

POR UNA ESTRATEGIA DEL CAMBIO

No se cambia por placer

La presión irresistible de la complejidad y la imposibilidad de responder a la misma utilizando modelos de organización y de gobierno cada vez más inadaptados nos fuerzan a innovar. Nos guste o no, el cambio deviene una cuestión crucial para nuestras sociedades.

Se habla mucho del «cambio», que en algunos años se ha convertido en la palabra maestra del pensamiento social y ahora del político. Pero se trata sobre todo de una práctica de encantamiento que no penetra mordientemente la realidad. Aún a riesgo de repetir banalidades, me parece importante subrayar que el mundo, la sociedad, nosotros mismos, cambiamos constantemente sin que nadie haya hecho el proyecto. Los cambios de este tipo son el resultado de innumerables ajustes sociales que se producen por sí mismos en el interior de los conjuntos humanos; pero este tipo de evolución conduciría a una degradación general si permaneciéramos pasivos. Es preciso que los hombres intervengan voluntariamente para corregir, inflexionar, reestructurar la evolución. Cuando hablo de la necesidad del cambio, entiendo este segundo tipo de cambio, no el primero. De nada sirve oponerse a la evolución ni glorificarla. Nuestros quiquiriquís no harán que se levante el sol, ni nuestros lamentos retrasarán la llegada de la noche. Desde esta perspectiva, un primer principio me parece absolutamente determinante: no se cambia por gusto. No se interviene porque se tiene una idea nueva, sino porque es preciso; y si se busca una idea, es porque es necesaria. En particular, ninguna idea del bien justifica una acción: considerada aisladamente, hasta deviene inexorablemente una idea absurda. Ya se trate de realizar el reino de Dios sobre

la tierra o de seguir la moda, el cambio es una empresa demasiado considerable para estar fundada sobre un proyecto subjetivo. Se cambia, en realidad, porque es razonable cambiar, porque la vida es cambio y porque sin cambio se asfixia. Se cambia para vivir. Las organizaciones que no cambian se marchitan. Los sistemas que no se regeneran acaban siendo tan complejos que ya no son controlables.

Toda tentativa de cambio es un acto grave que requiere un conocimiento profundo de los ajustes actuales y de su evolución, así como una apreciación razonable de las consecuencias y de los riesgos posibles. El carácter placentero de un proyecto y las posibilidades de contar con la adhesión de los ciudadanos no son en absoluto criterios suficientes. Y si tomo esta actitud prudente no es porque yo sea un conservador apegado a las jerarquías sociales e inquieto por las consecuencias que supondría un exceso de democracia. Es, al contrario, porque considero el cambio voluntario y responsable como una necesidad vital, piedra de toque de un verdadero desarrollo democrático, por lo que tomo tantas precauciones con el fin de garantizar su seriedad.

La retórica del cambio es efectivamente absurda y peligrosa a la vez. Leyendo a nuestros revolucionarios, y hasta a una parte de nuestros moderados, parecería que su estrategia, al menos implícita, se limitara al simple esquema: destrucción-reconstrucción. Destruir fascina. Algunos socialistas franceses sueñan todavía con tomar las ciudadelas y arrasar sus torres; del pasado se pretende hacer alegremente tabla rasa. Se trata de estrategias bárbaras, perfectamente inadaptadas a esta materia infinitamente delicada que es el hombre. Revolucionarios y tecnócratas comparten en el fondo este modo de razonamiento fundado sobre el chantaje y la represión. Es extraño constatar que en nuestras sociedades complejas los pensamientos que se creen más sofisticados en materia de cambio —entre otros las diversas variedades del marxismo, incluso las más sabias— han vuelto al método de los incendiarios. ¡Quememos, quememos, pues sobre las cenizas podrá crecer la vida a nuestro gusto! Pero la vida son nuestros modos de hacer colectivos, nuestro tesoro de competencias, nuestras capacidades de relación organizativa: esta naturale-

za no es inagotable como la selva virgen. Toda destrucción se paga y por mucho tiempo.

Frente a esta visión bárbara es preciso defender la idea de germinación, de liberación de potencialidades, la única idea que permite los cambios con éxito. Cualquiera que sea la calidad de las intenciones, no se transforma al hombre por decreto, por oukase. Pero se le pueden ofrecer oportunidades, ayudarle a desarrollar nuevas competencias. El conflicto no es productivo en sí. Los conflictos dominados por el modelo destrucción-reconstrucción son conflictos conservadores y bloqueados, que, por lo general, no aportan nada de positivo. El conflicto sólo puede resultar positivo si los protagonistas salen de sus trincheras para elaborar o aceptar un nuevo modelo de regulación que recompense la iniciativa y permita avanzar.

Debemos cambiar de método intelectual

El retraso actual de la sociedad francesa y el malestar que experimenta no son debidos a la falta de recursos. Procede sobre todo de un retraso intelectual. Ciertamente, damos mucha importancia a la intelectualidad: nuestros hombres políticos tratan de afirmarse como escritores; nuestros hombres de negocios y nuestros médicos juegan a filósofos. Pero todo eso es pura retórica. Frente a las necesidades de la acción resultamos pensadores execrables. En pocos países se llega a comprender tan mal el carácter decisivo de la inversión en capacidades humanas, en relaciones, en instituciones, en modos de organización.

Lo que está en cuestión, en el fondo, es el método intelectual. En Francia, cuando se habla de estrategia se piensa en términos militares (a la manera de Clausewitz) si se trata de la ruptura, y en términos de planificación si se trata de la reconstrucción. Uno y otro métodos son perfectamente inadecuados para ese objeto delicado que son las instituciones humanas. Destruir la fuerza del adversario tiene sentido para los militares, pero ninguno cuando se trata de la sociedad. ¿Por cuánto tiempo tendremos que sacrificarnos todavía al roman-

ticismo leninista que es en el fondo un pensamiento de general prusiano? Hacer la guerra a la vieja sociedad es, por lo demás, salir como perdedor. No se puede aislar a los explotadores, a los «malvados», para eliminarlos. Hasta en medicina tratar de curar cortando por lo sano resulta hoy un método obsoleto que no se tiene el derecho de emplear sino cuando no se sabe hacer otra cosa. Para un conjunto humano el mal no se encuentra localizado en las personas o en las categorías, está vinculado a todo el sistema y es inseparable de su funcionamiento.

Pero el modelo de reconstrucción es todavía más peligroso, porque se encuentra más extendido. «Pensar planificación» en materia de cambio es hacer como si la materia humana fuera inerte, como si los hombres no fueran a reaccionar ante los objetivos y los condicionamientos con los que se les confronta. Puesto que los objetivos son los mejores (se piensa), puesto que son democráticos, deben ser aceptados. El revolucionario montaraz sueña con desplazar batallones, con hacer saltar las cerraduras, con tomar las fortalezas del capitalismo. El tecnócrata declara al político abrumado por sus promesas: dadme buenos objetivos que yo haré buenas estrategias. Estas dos lógicas responden a un modelo común: el modelo racional simplista según el cual los fines deben prevalecer sobre los medios.

Ni el revolucionario ni el tecnócrata quieren aceptar este hecho fundamental: en materia de desarrollo humano, nos guste o no, la situación de condicionamiento y de penuria es tal que son los medios los que dominan siempre sobre los fines. Por lo demás, esto no tiene nada de malo desde el punto de vista moral; antes al contrario, ya que, a fin de cuentas, son los hombres los que encarnan los medios. Lo inmoral sería quererles subordinar a los fines que se les haya fijado.

Así las cosas, para escapar al doble peligro de la tecnocracia y de la revolución no basta con dar prioridad a los medios, es preciso también transformar de modo consecuente nuestra propia concepción de la estrategia.

Por una estrategia basada en la inversión

La reflexión estratégica procede de la experiencia de la guerra. Se puede deplorar que sea a través de la guerra como el hombre haya aprendido a razonar colectivamente; toda acción consciente y reflexiva implica estrategia, es decir, utilización de medios con el fin de ganar un juego determinado, habida cuenta del comportamiento de las otras partes. Lo que hace la guerra fascinante es su simplicidad, que le confiere una potencia lógica considerable, independientemente de los sufrimientos que pueda suponer. No es ni por azar ni por el gusto de la sangre por lo que los hombres emplean tan a menudo metáforas guerreras, sino porque la guerra es simple y clara: se sabe quién ha ganado.

Para servirse del razonamiento estratégico en los problemas colectivos es preciso transponerlo a un contexto que no es de ningún modo el de una lucha entre dos adversarios bien diferenciados. La guerra es más compleja que la planificación, pues debe tomar en cuenta el margen de libertad de los adversarios y eventualmente de los aliados. El modelo de la estrategia militar permite, pues, alejar los modelos tecnocráticos, demasiado simplistas. Pero el cambio social real es a su vez más complejo que la guerra, pues aquí el enemigo no nos es exterior: somos nosotros mismos.

Pero, entonces, ya que no podemos hacernos el chantaje de la destrucción ¿qué significa hablar de estrategia en este campo? El significado se percibe si se considera la oposición entre el sujeto innovador y el sistema en el interior del cual y sobre el cual pretende actuar. Este sistema no es pasivo, va a reaccionar: esto es lo que justifica la analogía guerrera. Pero, en razón de su complejidad, no va a reaccionar como un actor único, indiferenciado —y esto es lo que hace la analogía guerrera insuficiente y peligrosa—. De hecho, la única posibilidad de éxito para el innovador procede de superar el estadio de la guerra, de insertar su innovación en el sistema de manera tal que los juegos internos y la propia regulación del sistema se transformen.

El modelo de la estrategia guerrera se sustituye, pues, por

otro: por un modelo de inversión que se puede y debe también considerar como un modelo estratégico. La inversión en las relaciones humanas no es nada que se pueda calcular de manera simple. Las inversiones en los bienes de producción tienen sus reglas y sus ratios; hasta la inversión en la tierra y el ganado, no obstante su aleatoriedad, posee una regularidad. Pero invertir en las relaciones humanas es trabajar en lo que es más impalpable y más difícil de desarrollar: la capacidad de los hombres para elaborar y mantener entre ellos un juego más eficaz, pero también más complejo. Para lograrlo, es preciso no sólo que cada uno sea más competente, sino también que haya experimentado un modelo de juego que permita sacar partido de esta competencia.

El cambio inmediato es indispensable para movilizar la atención y los sentimientos de los eventuales actores. Pero es poco eficaz; más allá de ciertos límites, corre el riesgo de quedar corto, pues es rápidamente deformado por las estructuras que acaban integrándolo. No se tiene éxito, sino avanzando constantemente, y, para preparar este avance, no hay más camino que el de la inversión. La analogía con la vida económica no me parece superficial: parece costoso crear mediante una inversión una capacidad de producción nueva; pero, una vez creada, esta capacidad produce resultados que cambian los mecanismos y la propia naturaleza de la producción. Ningún cambio de la organización de la vida social, de las relaciones humanas, de los sistemas de decisión, puede producirse sin desviaciones ni esfuerzos considerables. Estos, más onerosos de lo que se cree, son indispensables y cada vez más rentables.

Una estrategia de cambio será, pues, una estrategia de inversión fundada en una apreciación razonable, tanto de los adversarios (que van a jugar contra el cambio) como de los partners (que van a sacar partido del mismo). Pero decir que el enemigo somos nosotros mismos significa que en este terreno adversarios y *parteneres* son también las mismas personas. En otras palabras, contrariamente a lo que sucede en la estrategia guerrera, la estrategia de cambio contempla no la destrucción del adversario, sino su transformación en partner. Es preciso distinguir aquí tres grandes prioridades: la inversión

en conocimientos, la inversión en hombres, la inversión en experiencias.

—*La inversión en conocimientos* es esencial en materia cambio, y es dramático que se le dé tan poca importancia. Mientras que no se lanza nunca una inversión industrial sin un estudio minucioso de los datos tecnológicos y económicos, fundado en un cuerpo de conocimientos científicos, las reformas de los sistemas humanos se lanzan a menudo partiendo de consideraciones de principio, con un conocimiento superficial de la realidad. Volveremos sobre este tema en el capítulo VII.

La inversión en hombres condiciona directamente la acción. Ningún cambio puede hacerse sin esfuerzos humanos, sin el compromiso de hombres capaces de asumirlos. Creemos con demasiada facilidad que si un cambio corresponde a una verdadera necesidad será suficiente con que los responsables tengan energía y entusiasmo para que superen todas las bastillas. El entusiasmo, desgraciadamente, no dura demasiado, y en absoluto remedia a la incompetencia. Para que el cambio se realice en los hechos es preciso que la innovación sea descentralizada, que un número mucho mayor de personas devengan responsables. ¿Cómo conseguirlo? ¿Cómo animar el cambio? Precisamente invirtiendo en el reclutamiento, la formación, el desarrollo de los hombres.

—*La inversión en experiencias*, en fin, no debe despreciarse. No hay cambio sin riesgo, es decir, sin fracasos. Es preciso, pues, admitir que determinadas tentativas no tendrán éxito. El coste de la experimentación debe ser integrado en el coste del cambio. Tanto más cuanto que el fracaso también es rico en enseñanzas; e invertir en una experiencia es también invertir en conocimientos y en hombres.

Los recursos de la sociedad francesa ante el cambio

Lo que más choca, en cuanto a los recursos disponibles, es su abundancia. Naturalmente, no se trata de recursos disponibles para cualquier cambio, y aquí estriba la primera dificultad. Hay mucha gente competente, con ideas, que quisiera

colaborar a un cambio; pero cada cual quiere algo diferente. En todo caso, las nociones de voluntad, de motivación, distan mucho de ser claras, y son en primer lugar los hechos, los actos, lo que debe tomarse en cuenta. ¿Y que constatamos a este nivel? A pesar de las apariencias, la sociedad francesa no es en absoluto ni inerte ni pasiva. Las gentes no se contentan con encontrar arreglos, innovan, realizan toda suerte de cambios, muchos de los cuales responden a la misma necesidad fundamental de adaptación: simplificar, organizar circuitos más cortos entre la experiencia y la decisión, dominar de otro modo lo que se ha vuelto demasiado complejo, establecer un modo de autoridad que permita asumir responsabilidades.

Cuando Alexis Gouvernec, pequeño agricultor de León moviliza sus compatriotas, no para obtener una garantía de precios, sin para elaborar mecanismos de mercado simples que les permitan dominar un sistema anárquico, complejo e ineficaz, innova. Cuando Jean Paquet, panadero de Clermont-Ferrand, organiza a todos sus colegas para encontrar una solución a la marginación que les afecta, y consigue en algunos años reanimar un mercado, innova. Del mismo modo, cuando Evelyne Sullerot consigue crear, al margen de todas las estructuras clásicas, un sistema de readaptación de mujeres a la vida laboral cortacircuitando los mecanismos burocráticos de la enseñanza y de la formación profesional, rompe el círculo vicioso por el que la acción pública tiende a perpetuar las insuficiencias a las que trata de poner remedio. Se podrían poner otros ejemplos tan claros pero menos conocidos, y millares de otros que son menos claros, pero que testimonian que existe un verdadero tesoro de experiencias utilizables.

Ningún patrón, ningún sindicalista, ningún responsable de fábrica o de taller ha conseguido todavía resolver esta cuadratura del círculo: el funcionamiento de un verdadero equipo autónomo según un modelo autogestionario. Pero decenas de ellos han experimentado con seriedad. Como han experimentado, a menudo sin osar confesarlo, decenas de funcionarios que encuentran soluciones para escapar a la coraza burocrática. Como han experimentado y experimentan cada día decenas de responsables y de animadores en materia de salud, de servicios sociales, de cultura, de tiempo libre, de turismo. Ver

a la sociedad francesa como una extensión desolada, gobernada por las oficinas parisinas del Estado o de los trusts monopolistas, es una de esas medias verdades que falsean completamente el espíritu. La sociedad francesa es también una sociedad viviente, tanto probablemente como en los mejores períodos que haya conocido.

Si permanece como una sociedad bloqueada es porque las innovaciones que aparecen en su seno no consiguen ir más allá de un cierto límite y, a menudo, por eso mismo, no pueden durar. En nuestra sociedad los pequeños arroyos no hacen las grandes corrientes. Poderosos modelos de regulación rechazan constantemente las innovaciones incompatibles con el funcionamiento rígido de las grandes estructuras de integración. Y la innovación, como una ardilla en su jaula, continúa con su esfuerzo haciendo girar el sistema, al que aporta su energía sin poder cambiarlo. Por otra parte, vamos a ver cómo un equilibrio sutil tiende naturalmente a establecerse, impulsando a quien quiera que haya realizado alguna cosa a devenir a su vez conservador —como el coronel inglés del puente sobre el río Kwai, tan vinculado a su obra que para salvarla estará dispuesto a traicionar su ideal de combatiente—. El problema no es, pues, la falta de recursos, sino la ausencia de resortes y la imposibilidad de que esos recursos transformen efectivamente los sistemas de regulación.

Las tres grandes fuentes de bloqueo

Lo que sufre la sociedad francesa no es tanto el retraso de sus fuerzas productivas cuanto el bloqueo de sus superestructuras. Para analizar correctamente este bloqueo, hay que buscar su causa en la distribución del poder, tanto en la cumbre como entre la cumbre y la base. De hecho, los efectos de centralización y de dominación no pueden persistir, sino gracias a una complicidad general. Mucho más que a mandatos jerárquicos, nos enfrentamos a mandatos cruzados. Cada cual, ya sea superior, ya subordinado, ha de tener en cuenta consideraciones distintas de las de la línea jerárquica. El orden no se mantiene por el mensaje que viene de arriba, sino

por la presión del vecino, del competidor, del *partenaire*. Los bloqueos de la sociedad francesa son debidos ante todo a la falta de apertura y de movilidad en el funcionamiento de estos mecanismos.

En efecto, las regulaciones se ejercen en el tiempo y su ritmo viene determinado por la propia vida de los hombres. Los conservadores de hoy son los innovadores de ayer. Edouard Herriot constituye uno de los mejores ejemplos: se olvida demasiado que él, que fue durante por lo menos treinta años el símbolo del conservadurismo y del inmovilismo municipal, había sido considerado en sus comienzos en la Alcaldía de Lyon en 1905 como el Alcalde más dinámico de Francia. Esto se debe a que en un sistema rígido, si la innovación es difícil, el innovador con éxito se beneficia de una renta de situación que, por lo general, le parece imprudente poner en cuestión. De este modo, tiende a esterilizar los recursos que él mismo ha creado.

Octave Gélienier ha demostrado la fuerza de este fenómeno en el caso concreto de las medianas empresas. Lo que él llama el «modelo latino de gestión» reposa sobre el desarrollo rápido de una organización a partir de los recursos de innovación de un pequeño grupo de fundadores; después, sobre el bloqueo completo de esta organización cuando, diez o quince años más tarde, estos innovadores devienen los feudales de una empresa, apegados a la renta de situación que han adquirido. Una estrategia de cambio en estas condiciones debería orientarse ante todo hacia la apertura de los sistemas. Más que sobre la sustancia de las reformas a cumplir, debería poner el acento sobre el escalonamiento de las acciones en el tiempo y sobre el relevo indispensable de la acción innovadora.

Pero la propia naturaleza de estos bloqueos nos invita a una reflexión de otro tipo. Si el bloqueo jerárquico no es tan central como parece, ¿no sería más eficaz no polarizarse, como se hace a menudo, en los organismos de la cumbre y trabajar principalmente para suprimir las fragmentaciones y las compartimentalizaciones organizando la movilidad entre las funciones, la competencia entre las unidades?

De hecho, más que las propias organizaciones, son las su-

perestructuras más amplias las que están en cuestión. Los bloqueos de la sociedad francesa no están uniformemente distribuidos. Si los mismos mecanismos se repiten en actividades muy diferentes, si encontramos en todas partes la influencia de un mismo modelo cultural, los resultados obtenidos pueden ser, no obstante, extremadamente diferentes. Ciertas zonas de actividad son mucho más libres, se puede innovar en ellas fácilmente. Otras, al contrario, se encuentran esclerotizadas. En fin, y sobre todo desde el punto de vista de la capacidad del conjunto, un cierto número de puntos de enlace parece que se encuentran formando estructura. Lo que choca desde este punto de vista es la oposición entre, por una parte, sistemas muy integrados, extremadamente rígidos, que controlan los nudos esenciales de bloqueo para el conjunto de la sociedad, y, por otra, sistemas más flexibles, más complejos, más competitivos, entre los que se encuentran los sectores de cambio más rápido.

Tres grandes sistemas me parece que constituyen la armadura de la sociedad francesa y que mantienen su bloqueo: el sistema de educación, el sistema de administración pública y el sistema de reclutamiento de las elites.

La Educación Nacional

Lo que está en cuestión en esta educación nacional, que Ministros efímeros no acaban de reformar, no es la misión educativa sino el conjunto humano que la tiene a su cargo. A pesar de su diversidad y de la estratificación de su personal, este conjunto es tan coherente que es imposible transformar cualquiera de sus partes sin cambiar el todo; tan integrado que resiste a todo cambio global (ya venga de la derecha o de la izquierda); tan rígido que su propio bloqueo implica un efecto de bloqueo general para el resto de la sociedad.

El mundo de la educación es un mundo perfectamente autónomo, que se autogereja, si no con una libertad total, si reduciendo sus intercambios con el resto de la sociedad al mínimo estricto. La única apertura hacia el exterior que no puede suprimir es la negociación con el Ministerio de Hacien-

da. La escuela no es ni un lugar de intercambio ni un lugar de expansión, sino algo cerrado sobre sus principios y sus hábitos. Pero su importancia no es, sin embargo, menos decisiva. Ella es la que mantiene, en el conjunto social, un modelo cultural de igualitarismo, de estratificación y de miedo de la relación cara a cara; y, sobre todo, un estilo de relación competitivo, anárquico y represivo a la vez, acorde con el modelo intelectual que le es propio. Por otra parte, se encuentra protegida por una estructura político-administrativa extremadamente poderosa.

No es indiferente tampoco que los sindicatos de enseñantes sean los más poderosos de Francia y que exista una simbiosis tan grande entre la izquierda y el mundo de la educación. La victoria electoral de junio de 1981, que ha dado la mayoría absoluta a un grupo parlamentario de cuyos miembros más de la mitad son enseñantes, no ha hecho sino acentuar esta simbiosis, haciendo así, durante un tiempo al menos, más difícil todavía el cambio. Sucede, así, que si no es posible hacer evolucionar la educación por segmentos, porque está demasiado integrada, su papel central en el sistema político-sindical impide también su reforma de conjunto.

La Administración Pública

Todo nuestro sistema de decisión y de acción colectiva está dominado por un conjunto tan resistente y tan integrado como el anterior: la Administración Pública. Complejo y estratificado, el mundo de los funcionarios mantiene en todos sus componentes el mismo modelo de centralización y de estratificación e impone sus consecuencias al conjunto de la sociedad, que es la que debe amoldarse a la estructura de su Administración, y no a la inversa.

La Administración francesa evoluciona ciertamente con el tiempo: es un cuerpo viviente; conoce las crisis y hasta algunas reformas. Pero cuando se la analiza desde una perspectiva histórica, se tiene la impresión de que tiende a hacerse cada vez más pesada, a constituir un fardo cada vez más insostenible para el conjunto de la sociedad. Ella es, en efecto, la más

directamente afectada por el desafío de la complejidad. Lo menos que puede decirse es que hasta hoy no ha respondido en absoluto a dicho desafío. En todo caso, no hay ningún cambio, en el terreno que sea, que no se enfrente de una manera o de otra a los bloqueos que constituyen las prácticas de decisión colectiva dependientes directa o indirectamente del sistema administrativo. El lector que se sorprenda ante esta severidad de mi juicio puede consultar mis obras anteriores o, mejor aún, el *Mal francés* de Alain Peyrefitte.

El sistema de selección de las elites

El sistema de elites tiene otra naturaleza. No se trata de un conjunto coherente y estructurado, como el sistema de educación o el sistema administrativo, sino de redes informales apoyadas sobre algunos mecanismos formales. Se encuentra íntimamente vinculado a las características de nuestro sistema de decisión, y su punto de apoyo más fuerte se encuentra en los poderes públicos, aunque sobrepasa el sistema administrativo, al que, por otra parte, contribuye a estructurar, e influye profundamente los sectores de actividad más esenciales de toda la sociedad.

Si el sistema de educación es, por así decirlo, un pecado de la izquierda francesa, o del complejo sociológico al que se encuentra vinculada, el sistema de elites es el principal pecado de la derecha sociológica, que nunca ha sido muy liberal. Extraordinariamente cerrado, permite a un grupo muy estrecho beneficiarse, gracias a su acceso privilegiado a las posiciones de control y a la homogeneidad de sus miembros, de ventajas excepcionales sobre sus posibles competidores. El pequeño número y el estilo de formación recibida facilitan el conocimiento mutuo, que permite a su vez constituir las redes. En el marco del sistema considerado en su conjunto, esta elite o, mejor dicho, esta pequeña superelite resulta indispensable para resolver los difíciles problemas de coherencia de una sociedad fragmentada. Pero su modo de funcionamiento mantiene las propias dificultades que justifican su existencia. De ahí la conservación de ese modo de gobierno por la estrati-

ficación, la distancia, la jerarquía y, como consecuencia secundaria, el secreto (sobre todo ello volveremos en el capítulo VI).

Existen naturalmente otras fuentes de bloqueo en la sociedad francesa; pero estos tres sistemas aseguran la perennidad del modo de selección y del estilo de acción de los dirigentes, de los mecanismos actuales de decisión colectiva, del modelo cultural que permite la adaptación de los miembros de la sociedad. Constituyen, pues, la armadura alrededor de la cual se estructura el conjunto social francés. Todos los otros sectores de actividad aparecen en comparación como sistemas ligeros y cambiantes. Pero es preciso no fiarse demasiado de las apariencias; muchos bloqueos están disimulados detrás de esta relativa anarquía. Ello no obstante, los nudos del conjunto social residen en esos tres grandes sistemas bloqueados, tanto más cuanto que tras la Liberación el sector financiero ha sido absorbido en parte por el sistema administrativo y muy ampliamente colonizado por las elites. La vuelta al Hexágono que consagra la nacionalización de los Bancos suprime brutalmente todos los progresos realizados en este sector.

Si se considera en particular el caso de las empresas o el sector económico en general, existen naturalmente sectores industriales que se encuentran parcial o hasta completamente esclerotizados. La influencia del sistema administrativo es fuerte en el campo del financiamiento. El sistema de elites pesa sobre el reclutamiento de los dirigentes de las grandes empresas y sobre el modelo de estratificación. Se puede considerar, en fin, el sector social como más susceptible de conocer explosiones que innovaciones. Pero el conjunto permanece relativamente abierto a nuevas iniciativas. Y el sector económico ha evolucionado mucho en treinta años, a pesar de todo. Lo mismo sucede con los fenómenos territoriales: incluso las ciudades se han renovado profundamente, a pesar del bloqueo administrativo. Un nuevo modo de vida ha nacido tanto en el campo como en la ciudad. Lo mismo puede decirse de las actividades de servicio, de esparcimiento, de turismo. En todos estos sectores se descubre un gran número de experiencias originales y de innovaciones concretas, muy diferentes de la reforma sin futuro. Permítaseme por el momento pasar rápi-

damente sobre ellas: pretendía tan sólo subrayar la importancia de los recursos disponibles.

Podemos preguntarnos, en fin, si no está justificado reflexionar sobre la fuente de renovación que puede constituir la evolución de las costumbres. Las nuevas aspiraciones de las mujeres y de los jóvenes no constituyen sólo una reivindicación política y social, sino también un nuevo recurso, que ciertamente complica un poco más el juego social, pero que quizá pueda ser utilizado como medio de renovación para superar los bloqueos.

Transformar las reivindicaciones en recursos para el cambio

Si consideramos que la sociedad no es ni una masa muelle que el reformador podría moldear a su gusto, ni una estructura totalmente rígida que habría que hacer saltar con dinamita, sino un conjunto en movimiento en el que una masa enorme de energía está trabajando, el problema que plantea el cambio es esencialmente el de la disipación de estas fuerzas o, peor aún, el de su derivación en un sentido negativo o conservador. La existencia de energías disponibles no significa de ningún modo que la evolución vaya a hacerse por sí misma, ni tampoco que esas energías vayan a emplearse de manera positiva. Pueden en efecto traducirse en simples reivindicaciones contra el orden establecido, que contribuirán a mantener este orden. Transformar las reivindicaciones en recursos para el cambio me parece que es la cuestión estratégica más importante.

No se puede superar la contradicción entre la necesidad de una ruptura y el peligro que representa, sino localizando los puntos sensibles del sistema, apostando en favor de las capacidades de los actores para jugar un juego nuevo y dirigiendo las inversiones necesarias para el desarrollo de esas capacidades. La dificultad no puede superarse rápidamente, ni en la estructura estrecha de cada institución afectada. Sólo jugando con el tiempo y el espacio podrá el estratega del cambio escapar a una contradicción que de otro modo lo agotaría.

Tomemos el caso de la Administración y de la Educación, dos sistemas demasiado coherentes, aislados y autónomos para poder ser transformados desde el interior o atacados desde el exterior. ¿Qué hacer entonces? Pues bien, primeramente, ser realista. La confrontación es inútil, pues no se cambiará ni a los funcionarios ni a los enseñantes por Decreto. Es preciso adoptar una estrategia defensiva. Nada de atacar, nada de amenazar fortalezas que no se está actualmente en posición de tomar. Más vale utilizar la fuerza, el tiempo, la energía, en otros sistemas, y no reformar prioritariamente los sectores teóricamente más importantes, sino aquellos sobre los que se tienen más posibilidades de éxito, es decir, crear un proceso de desarrollo y liberar nuevas fuerzas positivas.

¿Hay que abandonar, en consecuencia, sistemas sin embargo esenciales? ¿Y qué aconsejar a todos los que se encuentran encerrados en ellos? Que acepten jugar de otro modo: no a la confrontación directa, sino a la preparación del largo plazo o del plazo medio, mediante la inversión en hombres y en conocimientos. Un Ministro de Educación razonable renunciaría a la interminable guerrilla de reformas. Consagraría su energía y sus medios, por una parte, a forzar el sistema educativo a conocerse y a hacer frente a ese conocimiento y, por otra, a formar a los maestros y a los administradores para que sean capaces de utilizar este conocimiento y de aprender modos de relación nuevos.

Es en el sector más flexible y menos coherente de la enseñanza superior donde el reformador debería actuar. Las posibilidades de éxito serían aquí mayores y podría además crear recursos humanos para atacar después el nivel secundario y el primario. Pero, aun en este campo, los obstáculos no deberían abordarse de frente. Contrariamente a un buen sentido demasiado inmediato, no hay que reformar las Universidades que funcionan mal y mantener las Grandes Escuelas que funcionan bien: hay que reformar primeramente lo que funciona bien, las Grandes Escuelas, para poder seguidamente actuar sobre el conjunto de las Universidades, hoy inaccesibles a la reforma. ¿Por qué? Porque hay en las Grandes Escuelas fuerzas inmediatamente movilizables, las de las jóvenes elites, que pueden transformarse de reivindicativas o con-

testatarias en fuerzas constructivas. Porque las grandes Escuelas forman la zona de intersección del sistema administrativo, del sistema de educación y del sistema de elites y son, pues, un punto muy sensible y muy vulnerable. Este será el objeto del capítulo VI.

El mismo razonamiento aplicado a la Administración nos incita a dar prioridad absoluta a la reforma territorial, es decir, como veremos, regional. ¿Por qué? Porque es imposible, de momento, tocar el Estatuto de la función pública, que constituye uno de los puntos esenciales de la sensibilidad política francesa. Y porque sin cambio del Estatuto resulta vano emprender una reestructuración de las actividades.

Si no se puede cambiar las estructuras sin cambiar las mentalidades, ni hacer evolucionar las mentalidades sin cambiar las estructuras, sí es posible cambiar la relación del sistema administrativo con la sociedad y las condiciones que moldean a la vez las mentalidades y las estructuras. ¿Cómo? Transformando la relación entre funcionarios y notables. Esta relación, oculta, casi inconsciente, estructura de hecho no sólo la política, sino también la Administración. Pero, por muy protegida que se encuentre, resulta vulnerable, en tanto que anacrónica y asfixiante. Es posible superarla mediante la introducción de un juego nuevo que los interesados son totalmente capaces de jugar y en favor del cual se pueden movilizar muchas otras fuerzas. Se puede perfectamente hacer jugar a las elites regionales contra la Administración o a las jóvenes elites contra el sistema de cuerpos.

Se me dirá naturalmente que esta estrategia es difícil y demasiado aleatoria para comprometerse seriamente a ella. Me explicaré ampliamente en los capítulos siguientes; pero quisiera decir ya ahora que si todo cambio positivo es siempre improbable, todos los progresos de las sociedades son, sin embargo, una sucesión de tales cambios altamente improbables. Tal y como nos encontramos, lo que debería importar es elegir bien los puntos sensibles sobre los que se puede actuar y las zonas de apertura y de desarrollo sobre las que podemos apoyarnos. Si se quiere entrar en la vía difícil del cambio responsable, no se puede actuar directamente para resolver un problema igual que lo haría un tecnócrata o un militar. Es

preciso elegir el terreno, el problema y los medios, en función de las posibilidades de éxito. Si el problema es insoluble, hay que cambiar de terreno. Si el terreno no ofrece ningún medio, hay que cambiar de problema.

Del mismo modo, no se pueden atacar directamente las desigualdades mediante las normas y la represión; pero se pueden crear las condiciones necesarias para que el juego económico vaya en este sentido. ¿Cuáles son aquí los recursos? Los que desgraciadamente se tiene tendencia a querer suprimir, a saber, el juego de la empresa y del mercado. Se creará más igualdad jugando a favor de la empresa y del mercado contra el espíritu burgués y el espíritu rentista, que imponiendo cadenas salariales constrictivas en toda las empresas. Igualmente, no se obtendrá un despliegue industrial generador de empleo, sino jugando a los servicios, a la investigación, a todo eso que es en apariencia ineficaz, y contra lo que es en apariencia primordial. Pues hay muchos más recursos y posibilidades de cambio en estos sectores todavía abiertos o dispuestos a la apertura que en todos los sectores clásicos, incluidos los de punta. Después de todo, fue en estos sectores débiles, no protegidos, no interesantes, donde se desarrolló en el siglo XVIII la primera revolución industrial.

Podemos preguntarnos si esta misma lógica no podría utilizarse para responder al problema, a la vez ineluctable e insoluble, que plantea las reivindicaciones de las mujeres. No es posible igualar de verdad la condición masculina y femenina a corto plazo, ni distribuyendo por igual las funciones actuales, ni doblando los empleos actuales. Pero es posible, en cambio, dar a todas las mujeres que lo deseen ocasiones de compromiso y de liderazgo en toda esta nueva frontera llamada por la misma presión de la evolución a transformarse rápidamente: los servicios, la educación, la salud, el bienestar, campos en los cuales su aportación actual ya es, por lo demás, particularmente estimulante.

CAPITULO IV

EL FENOMENO BUROCRATICO

Acometer la Administración es indispensable e imposible a la vez

De todas las fuentes de bloqueo que existen en Francia, el sistema administrativo es de lejos la más fuerte. El fenómeno burocrático es masivo, se le encuentra por doquier. En cierto modo, el sistema de educación es sólo un caso particular del mismo. Si no se puede transformar la escuela es porque forma parte de una inmensa burocracia de Estado. Igualmente, el sistema elitista de decisión, que hemos denunciado como la tercera gran fuente de bloqueo, encuentra en la Administración Pública su apoyo y protección.

Toda reflexión sobre una estrategia de cambio debe partir, pues, del fenómeno administrativo. Esta prioridad intelectual no significa desde luego que se le dé necesariamente prioridad en la acción. Conviene, en efecto, reflexionar primero sobre lo que es más masivo e importante, pero no atacar prioritariamente lo que es imposible cambiar de entrada. Pues nos enfrentamos aquí a una primera paradoja: de una parte, el sistema administrativo condiciona todas las posibilidades de cambio de la sociedad y es extremadamente difícil intervenir sin reformarlo; de otra, resulta a la vez insoporrible y casi inaccesible. Todos empleamos nuestro tiempo en denunciar sus defectos, sin que esto haya producido jamás ningún efecto. Y su grado de cohesión es tal que absorbe fácilmente todas las reformas, que no cambian nada de substancial en sus mecanismos fundamentales. Se plantea, pues, inmediatamente, la cuestión del instrumento que puede utilizarse para reformar. Y, en este sentido, lo importante es subrayar que no se puede cambiar la Administración utilizando me-

dios administrativos: no se cambia a los funcionarios por Decreto. ¿Pero con qué medios se les cambia, entonces?

La reflexión estratégica ofrece la única esperanza de superar esta contradicción. Si el problema es insoluble, nos obliga a plantearlo de otro modo o a cambiar de problema. Empecemos, pues, preguntándonos de manera mucho más utilitaria por qué es preciso el cambio, dejando de lado el hecho de que el sistema sea malo. Después trataremos de precisar, a partir de esta reflexión, lo que está verdaderamente en cuestión. Entonces aparecerán no sólo los puntos sensibles, vulnerables, del sistema, sino también los recursos ocultos que guarda.

¿Por qué es preciso intervenir ahora?

A menudo se oscila entre dos posiciones igualmente maximalistas y, por esto mismo, insostenibles: decretar que el sistema es malo y que es preciso cambiarlo radicalmente; admitir que, aunque malo, corresponde al genio francés, que nos hemos siempre acomodado a él y que más vale seguir así. La primera posición tiene el mérito de la coherencia lógica, pero resulta inaplicable y no conduce más que a píos deseos: cuanto más denunciemos menos actuamos. En cuanto a la segunda, el hecho de que el cambio radical sea imposible no significa que debamos contentarnos con conservar. Recordemos que todo sistema que no se reforma se degrada con el tiempo.

Si debemos intervenir decididamente desde ahora es porque nuestro sistema se ha degradado ya efectivamente y porque las presiones a las que va a quedar sometido pueden acelerar esta degradación e implicar a toda la sociedad en un proceso involutivo. Nuestros medios de gestión, nuestros modos de regulación administrativa resultan inadaptados a los nuevos retos planteados por el crecimiento y la transformación del tejido colectivo. Se trata de una de las consecuencias naturales de ese movimiento irresistible hacia una complejidad y libertad mayores que he tratado de analizar en los capítulos precedentes y cuyo carácter muy concreto y práctico para las Administraciones francesas actuales quisiera

mostrar ahora. Tomaré para ello dos ejemplos esenciales: el de la urbanización y el de la industrialización.

El reto de la urbanización

En materia de urbanización Francia guardó por largo tiempo un equilibrio original, muy profundamente relacionado, por lo demás, con su modo de organización administrativa. A diferencia de todos sus vecinos europeos, había alcanzado la modernización manteniendo a la vez la mitad de la población en las zonas rurales. Este equilibrio se rompió el día siguiente al fin de la guerra. En veinte o treinta años la población francesa se ha urbanizado. Actualmente las dos terceras partes de la población vive en las ciudades y apenas el veinte por ciento vive en zonas verdaderamente rurales. Este éxodo, que ha suscitado los sentimientos más contradictorios, ha constituido ciertamente el fenómeno más remarcable de nuestra vida colectiva. Mal que bien se ha llevado a cabo; con un coste ciertamente muy exagerado, pero se ha llevado a cabo.

Ello no obstante, si la Administración ha sabido construir como ha podido las infraestructuras necesarias, responder a las demandas de inversión y gerenciar el cambio a falta de anticiparlo, sin embargo, ha sido incapaz de adaptarse ella misma a este cambio. Los franceses han cambiado, pero no su Administración, que ha permanecido fiel a un modo de gestión que convenía a un modo de vida rural. Por ello precisamente resulta incapaz de gerenciar o simplemente de comprender la complejidad que se enorgullece de haber creado.

Todo análisis mínimamente serio de la práctica administrativa así lo demuestra: es en las aglomeraciones urbanas donde se descubre hoy día el desierto administrativo francés. Los ciudadanos se encuentran allí alienados, los funcionarios descontentos y todo el mundo denuncia el reino de Ubu. En el campo, por el contrario, el habitante del pequeño municipio no se siente en absoluto alienado. La Administración le resulta accesible, tutelar, próxima. Y no se trata en modo alguno de una ilusión: resulta efectivamente mucho más fácil para el

ciudadano rural el acceso a las instancias de decisión parisiense que para el ciudadano de una gran ciudad, incluso y sobre todo, si se trata de un parisiense.

Y es que la Administración francesa, lejos de ser una tecnocracia desencarnada, reposaba sobre un sistema de notables. Los habitantes de una pequeña ciudad han tenido y tienen acceso fácil a su Alcalde, y éste está en relación constante con los funcionarios territoriales responsables. El Alcalde, el Consejero General, pueden parecer desarmados ante una Administración demasiado poderosa; y lo están de hecho en lo que se refiere a las iniciativas de gestión y de desarrollo; pero en absoluto en tanto que intercesores, mediadores o arregladores de equívocos. No sólo son escuchados, sino que su intervención es deseada, solicitada por los funcionarios. Pues el funcionario territorial responsable —Recaudador, Subdelegado de Obras Públicas, Inspector de Educación— necesita de estas intervenciones, de estos consejos, para conocer la realidad humana que debe administrarse. Tan grande es la simbiosis que se establece que, en definitiva, el funcionario acaba jugando un rol social y político de notable, mientras que el notable se convierte a menudo en un experto en técnica administrativa.

Este sistema ha resistido las críticas más duras. Y es que es preciso conocer sus virtudes: integridad (el mutuo control reduce enormemente la corrupción), humanidad (se es escéptico, pero se toma en cuenta a los hombres, sus necesidades, sus debilidades), capacidad (se actúa lentamente, pero sobre la base de una gran experiencia acumulada).

Este modelo rural, que puede ser celebrado como uno de los éxitos del espíritu francés, resulta en cambio totalmente inadecuado en el mundo de aglomeraciones urbanas que hemos creado en los últimos treinta años. La ciudad, en efecto, y sobre todo la ciudad nueva, el barrio de nueva creación, no tiene notables o al menos notables próximos a la población. Se ha subrayado, con razón, el espectacular crecimiento del poder de los Alcaldes de las grandes ciudades. Pero que el «gran Alcalde» tenga acceso a París, que pueda obtener satisfacción de los tecnócratas, esto importa poco al ciudadano que, personalmente, no puede tener acceso ni al Alcalde ni al funciona-

rio sobre el que éste tiene influencia: ha desaparecido todo escalón intermedio.

Esta inadecuación resulta, por lo demás, flagrante cuando se interroga a los funcionarios. Al ciudadano alienado corresponde un funcionario enloquecido que ha perdido el sentido de su misión. Este fenómeno de desmoralización es mucho más marcado en las Administraciones recientes que no disponen ni de tradición ni de apoyo en la red de notables (salud, construcción, medio ambiente, asuntos sociales y culturales); aunque las Administraciones con tradición y prestigio también se encuentran afectadas. Los funcionarios de Hacienda que, contra las ideas recibidas, son con mucho los más apreciados por el público, se encuentran mucho menos a gusto en las ciudades que en el campo. Lo mismo sucede con los ingenieros de Obras Públicas, que siendo notables en el mundo rural, resultan hostiles a un mundo urbano en el que se insertan mal.

Esta ruptura del equilibrio puede parecer abstracta si se ve desde lejos. El público está acostumbrado a razonar de manera simplista, no cuestionando sino las personas. Y los gobernantes apenas prestan atención a las prácticas, igual que los altos funcionarios. Sucede así que este fenómeno sólo se perfila a través de sus manifestaciones superficiales: irritación contra la burocracia y el papeleo, mala reputación de los tecnócratas, centralización parisina. Y se responde a través de medidas de desconcentración o por un esfuerzo de relaciones públicas, que generalmente sólo consiguen irritar o complicar las cosas todavía más. Con todo ¿no es una de las urgencias de la mejora de la calidad de la vida la de inventar un sistema administrativo y un sistema político local adecuados? ¿No requiere el desarrollo económico, social y cultural del país la existencia efectiva de un sistema democrático abierto y eficaz más que de grandes frases sobre la participación o la autogestión?

La política industrial

La industrialización es el segundo fenómeno que ha marcado la post-guerra. Los problemas que de ella se derivan de-

vendrán dramáticos en un futuro muy próximo. En este terreno la acción del Estado central resulta esencial y omnipresente. Hasta los años sesenta se trataba esencialmente de un sector tradicional complejo, organizado alrededor de redes de mediación a cargo de notables. Para el industrial de base la verdadera dificultad era la del acceso a dichas redes. Para la Administración consistía, en cada uno de los sectores industriales, en la regulación de los mercados y de las innovaciones, en su organización, es decir, en la limitación de hecho de la competencia.

La planificación ha tratado de orientar este sistema hacia un mayor desarrollo. Pero, paralelamente a la oposición entre administración de las ciudades y administración de las zonas rurales, la política industrial real se ha escindido entre un sistema de intervención tecnocrática animado por el Ministerio de Economía y Finanzas y un sistema tradicional de protección. La apertura de fronteras no ha puesto fin a esta simbiosis pesada y malthusiana entre funcionarios de tutela e industriales. El sistema ha sido eficaz mientras ha proseguido la expansión europea: la tecnocracia protegía a las grandes empresas, a las que se consideraba las únicas capaces de sostener la competencia internacional, mientras que la burocracia tradicional permitía que se mantuviera el resto del aparato industrial. El desarrollo podía hacerse sin demasiados conflictos. Pero la incapacidad del aparato administrativo para intervenir eficazmente y elaborar una política industrial que no vaya a la zona del desarrollo internacional aparece cada vez como más evidente. La buena gestión financiera del conjunto no debe equivocarnos: las opciones realizadas no han resultado tan razonables como se creía. Se ha optado por la cantidad y la tasa de crecimiento, no por la calidad y las posiciones estratégicas; se han impuesto fusiones sin reflexionar suficientemente sobre su oportunidad, sin tener en cuenta la dificultad extraordinaria que supone la gestión de conjuntos demasiado amplios; se ha creído con demasiada facilidad que, mediante la adición de activos financieros, se obtenía la «masa crítica» que se estimaba necesaria.

Resulta fácil criticar, lamentarse y exigir, en fin, que el Estado se dote de una gran política industrial. Pero antes de ha-

cer nuevas opciones difíciles de reparar ¿no convendría reflexionar un poco más seriamente sobre las razones por las que se cometieron los grandes errores estratégicos que han dominado los veinte últimos años? Por ejemplo, se ha hablado mucho de la industria aeronáutica. El Concorde era, desde luego, una apuesta demasiado aventurada; pero lo relevante es que fue la complejidad del juego político-administrativo nacional e internacional lo que impidió rectificar a tiempo, una vez que la experiencia había demostrado que el proyecto no debía mantenerse. Mucho más graves y difíciles de comprender han sido los errores cometidos en dos de los más importantes sectores industriales: la siderurgia y las telecomunicaciones. La siderurgia ha sido el niño bonito de la Administración francesa. Su desarrollo ha constituido la obra maestra de los planificadores franceses; y el desastre que se ha revelado a partir de 1977 es el resultado de lo que en los años cincuenta y a comienzos de los sesenta se consideraba como el mejor ejemplo de una gran política industrial. Eran los mismos años en que los dirigentes franceses, aconsejados por los planificadores y los funcionarios de Hacienda y de Industria, rehusaban invertir en telecomunicaciones. No creían en el desarrollo de este sector. Las inversiones masivas realizadas a partir de 1975 ya no nos permitirán recuperar nuestro retraso, sino parcialmente y a un coste muy elevado. En todos los campos en que los funcionarios han tenido la clave de las decisiones hemos invertido siempre en el peor momento y no parecemos nunca capaces de prever las buenas líneas de desarrollo. Lo que explica el éxito de los japoneses y de los alemanes es la calidad del conocimiento de que disponían en materia de mercado, de gestión de empresas, de condiciones internacionales, de prospectiva tecnológica. Nuestro sistema, al dar prioridad a la capacidad financiera general, por una parte, y, por otra, a la capacidad administrativa, tiende a ahogar aquellas competencias más precisas y concretas en provecho de la gestión maltusiana y humanitaria de los pequeños problemas, dejando a los grandes bajo la lógica de la improvisación.

No sé lo que pensarán nuestros expertos más competentes, pero la reforma del sistema administrativo en materia económica es una cuestión de supervivencia. Y no se trata en abso-

luto de discutir en abstracto sobre los límites de la intervención estatal y las bondades del liberalismo: en una sociedad como la nuestra, el Estado debe intervenir; el problema es que resulta incapaz de hacerlo. Si no cambiamos nuestros hábitos estamos condenados a la defensiva y a la improvisación en un mundo en que sólo se puede sobrevivir mediante una actitud ofensiva, fundada en una amplia preparación.

Otras mutaciones que pueden esperarse

El reto que nos ha impuesto el nuevo modo de vida urbano y el que nos está imponiendo la internacionalización de la economía no son los únicos puntos que deberemos afrontar. Entre los problemas que van a plantearse quisiera remarcar dos particularmente decisivos para la Administración francesa: la irrupción de la informática y de los métodos modernos de comunicación y de gestión, y el movimiento que empuja cada vez con más fuerza a una transferencia de actividades hacia el sector de servicios y, más particularmente, de los servicios a las empresas, de los servicios de salud y de los servicios socio-culturales.

La informática es considerada demasiado a menudo como una especie de *deus ex machina* que permitirá dominar de la noche a la mañana la complejidad sin gran esfuerzo. Se trata naturalmente de una ilusión; los éxitos sectoriales alcanzados, muy relativos por lo demás, no deben hacernos caer en ello. Para que la Informática resulte rentable, suponga un éxito real, hace falta un grado de transparencia perfectamente desconocido por el juego administrativo; la informática empuja a la supresión de los intermediarios y de las redes de influencia que se han desarrollado alrededor y a partir de los nudos de comunicación tradicionales. Modernizar la gestión con la ayuda de la Informática es simplificar, clarificar, economizar el tiempo y los esfuerzos, pero también es hacer aparecer la verdad, forzar a que cada uno tome la responsabilidad de su trabajo real. Si los hombres no son capaces de inventar nuevas relaciones más directas y más tolerantes a la vez, el sistema va a resultar insostenible.

El movimiento hacia los servicios y lo sociocultural va a introducir otro desequilibrio: la inadaptación de los modos de gestión de los hombres y de los mecanismos de decisión a la naturaleza de las tareas y de los problemas a resolver. Un número creciente de actividades públicas va a ser consagrada a tareas concernientes a la gestión, el desarrollo, la salud, las comunicaciones, el bienestar, los problemas sociales, el tiempo libre, la cultura. Todas estas tareas tienen en común el tratar problemas humanos relativamente complejos, que implican una simbiosis parcial entre el funcionario que es también el prestatario de los servicios y sus administrados que son como sus clientes. Al funcionario clásico con su rol de notable, al experto en las nuevas funciones económicas y sociales, deberá añadirse en adelante un nuevo rol: el de animador. Pero de momento no es posible que un animador pueda subsistir cierto tiempo en el marco de la función pública francesa. Muchos de nuestros funcionarios poseen las cualidades requeridas, incluso si su formación les ha alejado de ellas; pero la barrera de las oposiciones, el modo de gestión de la carrera, el tipo de recompensas y de sanciones, los métodos de organización del trabajo y el estilo de decisión, paralizan totalmente a las personas mejor dotadas. La politización actual va a contribuir a añadir algunas dificultades suplementarias. La distinción entre el animador y el agente político no resulta nada fácil. Su confusión en los nuevos roles que van a desarrollarse suscitará reacciones muy vivas que agravarán el descontento. La Administración, por un reflejo comprensible, contribuye a ahogar todas las actividades que ella no es capaz de gerenciar. Pero con todo, el desarrollo indispensable (piénsese en los problemas del empleo) no podrá realizarse sino mediante la transformación del mundo administrativo.

Cuando se suman todas estas presiones, se percibe que el equilibrio al que nos hemos acostumbrado está en trance de desarreglo. Vamos a conocer una crisis profunda de renovación, que no dejará de afectar a toda la sociedad. Si no tomamos conciencia de ello, nos arriesgamos a actuar demasiado tarde, cuando las consecuencias de ese desarreglo resulten ya verdaderamente insoportables. El coste del cambio será entonces inmenso. Si es preciso intervenir ahora no es por enso-

ñación de tecnócrata, sino porque hay que trabajar para hacer posible una adaptación más feliz de la sociedad francesa.

¿Qué es lo que está en causa?

Las transformaciones de la sociedad francesa ya producidas y las que, quizá con más fuerza, se preparan ponen en cuestión el modelo de Administración que conocemos. No se trata de saber si éste es bueno o malo en sí, sino de medir en qué y por qué es inadecuado. Todas las sociedades, ciertamente, han de actuar frente a mutaciones considerables. Pero esta situación general es también diferente en cada caso, ya que lo que está condenado a cambiar son los medios de gobierno, los sistemas de poder gracias a los cuales cada sociedad gestiona su tejido colectivo. Para adaptarse y sobrevivir la sociedad francesa deberá encontrar los recursos necesarios en su propia tradición.

Lo que choca en la Administración francesa es precisamente, y quizá todavía más que su gran dificultad para cambiar, su dificultad para ver las realidades que le obligarían a cuestionarse. Este contraste entre la calidad intelectual de los individuos y la incapacidad colectiva no sólo para actuar, sino también para efectuar un diagnóstico razonable, debe alertarnos. Tómese como ejemplo la cuestión de las consecuencias de la urbanización que acabamos de examinar, y que ha subvertido nuestro sistema social en los últimos veinte años. Los argumentos presentados en los debates sobre las reformas son argumentos teóricos que conciernen sólo a los principios y las condiciones de una buena Administración: la manera en que los administrados y los funcionarios viven el cambio no se discute nunca, no se la conoce, no se la quiere conocer.

Durante diez años por lo menos, una de las grandes ideas en la materia ha sido la fusión de los municipios. La democracia local, la descentralización no son posibles en Francia (se creía) por causa de la dispersión municipal. Se decía que el número de los municipios es tan grande (tenemos tantos como todos los otros miembros del Mercado Común juntos) que cada uno de ellos resulta impotente. Parecía preciso, pues, re-

agruparlos. Este razonamiento, supuestamente muy lógico, ignoraba dos datos fundamentales: 1) que el sistema político-administrativo funcionaba bien en los pequeños municipios y muy mal en los grandes; 2) que la población de los pequeños municipios disminuía constantemente y que, al final del período considerado, no reagruparían más que una quinta parte de la población francesa. ¿Cómo podría renovarse la democracia local francesa a base de imponer un modelo racional brutal a esta minoría de la población vinculada a un sistema tradicional que resultaba eficaz para ella? Sacando la lección de múltiples fracasos, el Gobierno decidió entonces abandonar las fusiones de municipios. Escuchemos a Christian Bonnet, ex ministro del Interior, exponer sus argumentos: el problema sigue sin ser analizado, sencillamente se vuelve a las posiciones de antes. La ceguera permanece la misma. Esos treinta y seis mil municipios que nos separaban de Europa, que hacían de nosotros una nación de pequeños propietarios retrasados bajo sus campanarios, resulta de pronto el signo de una democracia más rica que nuestros vecinos europeos deberían envidiar. Con nuestros 500.000 Consejeros municipales tendríamos de lejos el récord europeo de democracia local. El Sr. Ministro y los miembros de su Gabinete no parecían darse cuenta de que las cuatro quintas partes de estos Consejeros municipales no están sino al servicio de una quinta parte de la población, ni de que la gran mayoría de los franceses, desde el simple puesto de vista aritmético, se encuentran peor atendidos que los belgas, los alemanes o los ingleses.

Durante veinte años hemos tratado desesperadamente de reformar, animar, democratizar, descentralizar, sin ver la realidad de una centralización creciente y de una degradación paralela de los sectores de actividad clave de la Administración. A las dificultades que iban surgiendo se respondía con medidas tecnocráticas, acelerando así la centralización que se pretendía combatir. Cuando el general De Gaulle se decidió al fin por la región en 1968, añadió inmediatamente a su proposición la reforma del Senado, es decir, la supresión de la vía de acceso esencial de los pequeños municipios a las instancias parisinas. A pesar de la claridad que daban sobre este punto las encuestas de opinión, el fracaso del referéndum llevó a la

conclusión de que los franceses rechazaban la región, es decir, la descentralización, en lugar de comprender que una fracción no despreciable de los franceses permanecía profundamente vinculada a un sistema que le daba satisfacción, aunque ya no era democrático, sino para ella.

¿Y no ha sido la misma deformación administrativa, la misma miopía burocrática, lo que nos ha impedido en los últimos veinte años, a pesar de nuestros esfuerzos, la elaboración de una verdadera política industrial? La causa no está en nuestra incapacidad, sino en que nunca nos hemos provisto de los medios humanos necesarios para elaborar dicha política: a saber, un sistema institucional que nos fuerce a ver la realidad, que desarrolle unas capacidades adaptadas a la evolución de esta realidad, que, por todo ello, se vincule directamente a la práctica. No hemos ni siquiera llegado a plantearnos verdaderamente la cuestión. Continuamos creyendo que basta con ser inteligente, que el conocimiento y la práctica vienen solos. Aún tratándose de problemas totalmente diferentes, ¿no corremos el riesgo de perder igualmente el tren de la revolución informática y de la revolución de los servicios, siendo así que tenemos todos los recursos necesarios para afrontarlas?

Lo que está en causa no es ni la competencia de los funcionarios ni su psicología, sino el sistema en el que viven. Y es ese sistema lo que debemos mirar de frente, olvidando, por un tiempo al menos, de buscar a los responsables. Dos principios fundamentales gobiernan el funcionamiento de la Administración pública francesa y hacen de ella un sistema impermeable a la realidad y al cambio: el principio de estratificación, que gobierna el empleo personal, y el principio de centralización, que gobierna las decisiones. La aplicación de estos dos principios contradice muchos de los valores a los que los franceses se encuentran vinculados: todo el mundo critica la distancia, la impermeabilidad, la segregación jerárquica, el autoritarismo ciego de una burocracia inhumana. Pero, al mismo tiempo, todo esto asegura no sólo la igualdad entre las personas sino también la protección contra la arbitrariedad. Todo esto que se critica permite igualmente evitar los conflictos, en la medida en que la impotencia de los jefes directos sobre sus su-

bordinados (consecuencia de la estratificación) y el desplazamiento de toda la responsabilidad en los escalones superiores (consecuencia de la centralización) ahorra a los funcionarios, y en menor medida a los administrados, toda relación de «cara a cara» difícil. De este modo, los franceses, aun rechazando formalmente la burocracia estúpida y opresiva en nombre de los valores en los que dicen creer, contribuyen de hecho a mantenerla mediante acciones y reivindicaciones que se inspiran en valores más profundos y del todo diferentes.

Con todo, el sistema administrativo francés no se resume en la aplicación de estos dos principios: comporta en la práctica una gran tolerancia respecto de los poderes paralelos que la propia rigidez del sistema engendra constantemente. La paradoja resulta a primera vista impresionante: no hay sistema más riguroso, caso absolutista, que nuestro sistema administrativo; no hay sistema, sin embargo, que tolere más fácilmente la excepción. «Doctrina dura, práctica muelle», decía ya Tocqueville. Las excepciones naturalmente no conciernen, sino rara vez, al derecho de las personas, y recaen esencialmente en las tareas prácticas. Ellas permiten la adaptación de este cuerpo inmenso, cuyo rigor le ciega ante los cambios continuos de un mundo demasiado vivo. Es ahí donde el funcionario da su medida, demostrando —al menos a sí mismo— que es independiente, original, innovador.

¿Cuáles son las consecuencias prácticas de este modo de gobierno? En primer lugar, la comunicación resulta profundamente falseada. Las barreras entre los estratos constituyen obstáculos para la comunicación. Cada categoría protege, con sus intereses, los conocimientos y la experiencia de sus miembros. Los dirigentes no pueden aprehender la realidad sino a través de las deformaciones que le imponen los estratos sucesivos que monopolizan la información. Los datos sobre los que trabajan son, si no falsos, al menos poco pertinentes. La realidad no se transparenta sino a través del prisma de una lógica administrativa deformante. Peor todavía, los funcionarios innovadores que han jugado el juego de los poderes paralelos para constituir un dominio reservado en el que experimentan, estos hombres que son en cierta medida los únicos verdaderos animadores del sistema, se entrecruzan y se para-

lizan mutuamente. Es más, todo lo que aprenden y que podría constituir el tesoro de experiencias más útil de la colectividad, permanece oculto. El innovador debe, en efecto, protegerse; no mantiene su poder sino por el secreto. El sistema empuja a cada uno a obtener el máximo de la colectividad y a devolverle lo menos posible.

Lo más grave, con todo, es quizá la pérdida del respeto a los hechos concretos. No subsisten más que los hechos administrativos, es decir, hechos elaborados por cada una de las competencias especializadas a partir de una categorización estrecha. Si no tenemos política industrial fundada sobre las empresas, es porque la máquina administrativa es incapaz de establecer los hechos pertinentes que conciernen a las empresas reales, categoría demasiado específica como para que le sea conocida... Si la degradación de las relaciones entre la Administración y los administrados en el contexto urbano no se percibe es porque no existe un concepto administrativo para tal fenómeno. Se comprenderá, así, la extraordinaria dificultad de adaptación de la máquina. No puede reflexionar sobre sus experiencias porque rehúsa conocerlas. Pasa su tiempo generalizando, sintetizando, a partir de datos no pertinentes. En estas condiciones las ofensivas brillantes y las heroicas salidas de la fortaleza en las que sueñan naturalmente nuestros grandes reformadores tienen pocas posibilidades de éxito.

¿Qué se debe cambiar?

¿No habremos vuelto con este diagnóstico demasiado general a nuestro punto de partida? Habíamos criticado los discursos que nos llevaban a los «no hay más que» demasiado fáciles. ¿Pero no nos llevaría nuestro análisis a condenar este sistema ya no porque sea malo en sí sino incapaz de adaptarse? ¿No nos conduce ineluctablemente a preconizar su transformación radical?

Volvamos a nuestra primera reflexión sobre la estrategia. Una buena estrategia no consiste en decir qué es el bien a partir de una constatación sobre el mal, sino en descubrir, con las regulaciones de un sistema y sus consecuencias, los medios de

influir sobre él para que evolucione, para que aprenda. Pero me dirán que acabo justamente de demostrar que este sistema es incapaz de aprender. De hecho, y a decir verdad, he dramatizado conscientemente. Ahora voy a tratar de volver atrás para reflexionar más libremente, con el menor número de juicios de valor, sobre las estrategias requeridas por la existencia de tales problemas y condicionamientos.

Dos etapas me parecen necesarias para ello: en primer lugar, reflexionar sobre lo que debería ser aprendido, sobre la manera en que el sistema debería evolucionar para responder a los problemas planteados, y, en segundo lugar, identificar los recursos en los que podríamos apoyarnos para actuar. «¿Qué es lo que el sistema debería aprender?» será, pues, mi cuestión, en lugar de «¿qué es lo que debería cambiar?» a la que nos hemos acostumbrado. Y para responder discutiré cuatro puntos que me parecen los más sensibles: la adaptación de los hombres y del sistema a la naturaleza de las tareas a cumplir; los procedimientos de dirección de la acción administrativa; la utilización del conocimiento y de la información para la elaboración de las opciones; el estilo de adaptación al medio.

La naturaleza de las tareas

La naturaleza de las tareas administrativas ha cambiado mucho. Sobre todo se ha diversificado y puede esperarse que todavía se diversifique más. Sucede, en cambio, que las opciones hechas en 1945 han conducido a una unificación de las reglas de gestión perfectamente contraria, si no a las necesidades, al menos a los problemas que se viven sobre el terreno.

Es en la experiencia de su tarea donde el funcionario descubre la significación de su propia acción. Dígase lo que se quiera, el funcionario es completamente sensible a este respecto. Su alineación, como una rueda de la maquinaria, responde a la alineación del administrado manipulado por la organización. Ni una ni otra son consecuencia necesaria de la racionalización, ni mucho menos el signo de una crisis de civilización. Proceden de un sistema cuyo funcionamiento tiende

a despojar la tarea y las relaciones que la acompañan de su dimensión humana. Para reencontrar esta dimensión esencial es preciso volver a pensar las tareas en función de las relaciones humanas sobre las que se fundamentan. Y sucede que estas relaciones son de naturaleza muy diversa y exigen un tipo de independencia, de apoyo y sanción muy diferente, según el caso. Tomemos, primeramente, el ejemplo de las tareas más tradicionales, las que podríamos llamar tareas de «magistratura», en el sentido más amplio posible, es decir, todas aquellas en las que domina la aplicación y la interpretación de normas jurídicas o de reglamentos impersonales. Estas tareas son más numerosas de lo que se cree. Superan con mucho la función de Justicia del Estado. Buena parte de las tareas del Ministerio de Finanzas son de este orden. Los ciudadanos no esperan que un inspector tributario se mueva con espíritu de empresa, ni que un recaudador sea pagado por rendimiento: quieren ante todo que estos funcionarios sean justos, equitativos, humanos. Esto significa que su independencia debe estar asegurada, que deben estar protegidos tanto en relación a sus superiores como a los administrados. Los ciudadanos aceptan de buen grado el no tener un acceso fácil a ellos, pues saben que éste es el precio a pagar para evitar todo favoritismo, toda presión, todo chantaje. Para tales tareas el sistema de estratificación y de centralización es una solución que tiene ciertamente inconvenientes, pero que no es en principio mala. Muchos empleos poseen en grado mayor o menor estas características: los roles de control y de inspección en sectores tales como trabajo, sanidad, medio ambiente. Las fronteras son a menudo difíciles de establecer y, según la opción que se tome, se dibuja una política diferente: el caso de la policía, por ejemplo, podría al menos en parte ser tratado de esta manera.

Si una tarea de magistratura implica, pues, la protección del funcionario y la aceptación de relaciones distantes, no debería suceder lo mismo cuando se trata de tareas de gestión, que exigen relaciones activas con el medio y la medida de los resultados. Los ciudadanos no plantean que los servicios telefónicos se distribuyan con imparcialidad por una administración equitativa, sino que se suministren a todos a un

precio razonable; y sabemos que sólo sucederá así si la administración de los teléfonos se encuentra bien gestionada. Los ciudadanos desean que los responsables de estos servicios tengan espíritu de empresa, sepan invertir en el momento adecuado y sepan innovar. Para ello es preciso que los resultados que obtengan puedan ser conocidos y sancionados. El modelo de estratificación y de centralización, atemperado y paralizado a la vez por el juego de los poderes paralelos, resulta aquí desastroso. Hay pocas tareas que se reduzcan simplemente a la gestión; pero hay más de las que se cree, y pesan de modo nada despreciable en el equilibrio del sistema considerado en su conjunto. Y muchas otras tareas comportan posibilidades de medida y de sanción suficientemente claras como para que resulte interesante dinamizarlas sustrayéndolas al sistema burocrático. No se comprende por qué las Direcciones de caminos y puertos, por ejemplo, deben ser tratadas como si fueran tareas de Magistratura.

El espíritu burocrático protector propio de la Magistratura resulta también nefasto para muchas otras tareas que no tienen nada que ver con la gestión y que se están desarrollando muy rápidamente, tales como la de los expertos y las de animación. El Estado moderno debe intervenir en un número creciente de actividades que no pueden desarrollarse sin regulación pública. Hay tareas económicas considerables en materia de investigación y de desarrollo, de empleo, de exportación. Y más complejas todavía si pensamos en la política industrial. Para todas estas tareas hacen falta múltiples expertos cuya relación con el medio es totalmente diferente de la «magistratura» o de la gestión. Nadie debería asombrarse ante el fracaso de los servicios de estudio de la Administración. El Tribunal de Cuentas no ha estado acertado al criticar sus fracasos: se ha dejado también prender en su lógica de «magistratura» y es totalmente incapaz de comprender las dificultades reales. Pero más grave que los servicios de estudios es la ausencia dramática de verdaderos expertos competentes en las tareas que asume la Administración. La única solución consistiría en construir un sistema fundado no en la medida de la eficacia de la gestión o en la norma jurídica burocrática, sino sobre las normas de excelencia de una comunidad

científica y técnica aún por crear. Tal sistema implica necesariamente contratos de duración limitada, con salarios y prestigio elevado para compensar esta inseguridad. La libertad de los desidentes exige la renovación regular de los expertos, los cuales devendrían también, y por eso mismo, mucho más libres.

Otras tareas, por lo demás muy diferentes, implican normas del mismo tipo: es el caso de todas las tareas de animación, que la función pública cumple extremadamente mal. Sin duda otras instituciones distintas del Estado central podrían asumir las funciones socioculturales que van a desarrollarse cada vez más: los municipios, las regiones. Pero el hecho es que el Estado juega un papel esencial en la materia, al menos por el momento, y que la reflexión sobre el contenido y la evolución de estas nuevas tareas resulta urgente.

Los procedimientos de dirección de la acción administrativa

La naturaleza de las tareas es el primer dato a considerar para orientar la evolución de nuestro sistema administrativo, pero los procedimientos de dirección también constituyen un problema. En Francia se confunden las dos cuestiones con demasiada facilidad, porque toda la alta función pública francesa está orientada hacia una cierta concepción de la dirección de la acción administrativa que privilegia como medio de acción una intervención de gestión. Los altos funcionarios franceses, que tienen alma y a veces la competencia de un Primer Ministro, no alcanzan a hacer nada sin sumergirse completamente en la gestión. Esto pasa a veces con el propio Primer Ministro...

La separación institucional entre el control político y las funciones de regulación que comporta, de una parte, y las responsabilidades operacionales, ya sean de gestión propiamente dicha, de magistratura o de animación, de otra, me parece que es una de las reformas más importantes que deben realizarse. Es también una de las más difíciles, pues en el sistema actual el dirigente que se despoja de sus posibilidades de intervención en la gestión está totalmente desarmado. Es preciso,

pues, que se imponga otro modelo de dirección de las actividades públicas, que repose sobre la intervención de regulación y no de control y de decisión. Esto resulta sin duda imposible en el estado de costumbres actual, pero resulta también indispensable. Volveré sobre ello en el último capítulo.

La utilización del conocimiento y de la información para la elaboración de decisiones

La mayor paradoja del sistema administrativo francés es que dispone de una suma de competencias muy extraordinaria (y no sólo en la Alta Administración), que la inteligencia y la cultura constituyen valores fundamentales y altamente respetados y que, sin embargo, el sistema es, en tanto que cuerpo social, incapaz de desarrollarse y, sobre todo, de utilizar los conocimientos de los que tiene necesidad. Su sistema de información es muy insuficiente, y ni siquiera es capaz de darse cuenta de ello.

La reforma a realizar a este respecto, muy simple en teoría, comporta dificultades insalvables en una perspectiva sociológica estrecha. Es el orden fundamental de valores y de relaciones humanas lo que está en cuestión. Y no es suficiente el aclimatar una nueva raza de expertos. Sería necesario crear una nueva libertad intelectual y abrir la jerarquía que la ahoga. Algunas innovaciones institucionales, un largo aprendizaje colectivo, permitirían llegar a este resultado. Pero es preciso ver que es la apertura de las elites lo que está en cuestión y que otras instituciones distintas de la Administración Pública están en causa. Sobre ello volveremos en los capítulos VII y VIII.

El estilo de adaptación al medio

Las tareas públicas implican casi siempre una relación con el medio o entorno, pero ésta, su estilo, pone en cuestión a toda la sociedad y a sus opciones políticas, más allá de la tarea concretamente considerada. El estilo francés de Administra-

ción Pública se funda en una separación profunda entre la institución administrativa y la sociedad. Esta cesura, como hemos visto, es relativamente aceptable cuando se trata de tareas de magistratura. En cambio, cuando se trata de la distribución de recursos, de las inversiones o de las regulaciones, es urgente que caigan las viejas barreras y que se las reemplace por nuevos sistemas de acción más dinámicos. Los sistemas actuales se fundamentan en la dificultad de la comunicación, que es lo que da a los intermediarios legítimos (notables, altos funcionarios, hombres políticos) el gran poder que tienen.

No se puede imaginar la adaptación rápida del conjunto de la sociedad a la evolución de las técnicas, de las costumbres y de los problemas, sin una nueva dinámica del tejido colectivo que suponga un nuevo estilo, más abierto, para todos los órganos públicos especializados en su gestión. Esto concierne tanto a las inversiones de infraestructura (entre otros, en los campos de formación, empleo y salud) como a la regulación de los medios de comunicación, a la distribución de ayudas, subvenciones y préstamos a las colectividades locales y al desarrollo de la educación.

Una estrategia en función de los recursos y de los condicionamientos

Los objetivos concretos que he tratado de desprender dan una idea de los cambios necesarios para que las Administraciones puedan jugar plenamente su papel en una sociedad que deviene totalmente diferente de aquélla para la que fueron concebidas. Pero es bien evidente que cada uno de estos objetivos demandaría para ser alcanzado considerables medios que hoy es imposible reunir. Y no porque la inversión material necesaria sea demasiado costosa, al menos directamente, sino porque los condicionamientos sociales, culturales e intelectuales son demasiado fuertes. Enfrentarse a las regulaciones más profundas de un sistema tan sólido y coherente como el sistema administrativo suscita inmediatamente la oposición de los cuerpos, de las categorías, de los sindicatos y,

finalmente, de los políticos, y todas son extremadamente difíciles de superar.

En este campo, la elección de una estrategia resulta insoluble, permítaseme repetirlo, si sólo se toman como guía los objetivos. Es en función de los condicionamientos, pero también de los recursos, como hay que razonar. Movilizar los recursos porque están disponibles; utilizar un movimiento, una evolución, simplemente porque existen; todo esto puede conducirnos con más seguridad al cambio deseado que la lógica estrecha de los objetivos prioritarios. Pero antes de adentrarnos en este razonamiento de tres dimensiones —condicionamientos, objetivos, recursos—, necesito presentar algunas observaciones sobre lo que entiendo por el término recursos.

En cierto modo todo elemento de una situación (hasta un condicionamiento) puede ser considerado como un recurso: es la utilización imaginativa que se haga de ello lo que permite transformarlo en recurso. Prestaremos atención, no obstante, prioritariamente a tres elementos: el potencial humano, las cualidades particulares de un conjunto que determinan su capacidad de acción y, en fin, la evolución o el movimiento particular de dicho conjunto. La Administración francesa dispone, en general, de un potencial humano de gran calidad, pero muy mal utilizado. La reflexión sobre los medios para liberar estas potencialidades es un elemento clave del éxito de toda reforma. Apostar por los recursos humanos es a menudo la mejor forma de atacar los condicionamientos que dichos recursos representan al mismo tiempo.

Las cualidades de un conjunto administrativo sobre las que podemos apoyarnos para obtener los recursos son las contrapartidas de los defectos que consideramos como condicionamientos. Es muy importante reflexionar sobre cómo pueden ser utilizadas de manera positiva. Por ejemplo, el sistema intelectual deductivo y abstracto que nos impide ver la realidad es también un instrumento intelectual extremadamente útil, y es un mundo en que la capacidad de teorizar juega un papel muy grande: hasta puede devenir un recurso decisivo. Pero esta equivalencia es falsa si permanece confinada en discursos lenificantes: debe ganarse en acciones concre-

tas, en terrenos precisos. La conversión de valores no puede plantearse sino a propósito de casos particulares.

Este género de reflexión implica la renuncia a las reformas precisas, completas, definitivas. Es la estrategia lo prioritario y no la reforma. El cambio hacia el que debemos encaminarnos no puede ser definido de manera precisa de antemano y su forma tiene mucha menos importancia de lo que se cree. Es la estrategia lo que va a decidir en último término la elección de la reforma y no a la inversa. Privilegiar precipitadamente la reforma en sus elementos formales es comprometerse en la vía tecnocrática. Sólo, contrariamente, actuando de modo progresivo a partir de una reflexión sobre los costes y los beneficios, de una parte, y de la experiencia de la acción, de otra, podremos hacer las opciones realmente pertinentes.

La evolución general y los movimientos más particulares y espectaculares de los hombres y de las instituciones, los arreglos espontáneos, las propias modas, constituyen un último campo de reflexión para analizar los posibles recursos. Este campo es quizá el más determinante para la elaboración de una estrategia. En lugar de tratar de imponer la lógica tecnocrática a un sistema humano reticente, lo esencial es apoyarse en las tendencias autónomas de este sistema. Pero aquí la ambivalencia es grande una vez más. Estas tendencias son frecuentemente también la fuente de las reivindicaciones más comprometedoras para la gestión del sistema. Utilizarlas constituye el mejor medio para disminuir las presiones que hacen al sistema impotente. El resurgimiento de la región en la sociedad francesa, el cambio del equilibrio afectivo y moral entre el centro y la periferia, me parece ser, desde este punto de vista, una de las fuerzas más prometedoras.

Tres grandes vías, tres grandes estrategias, se diseñan claramente desde este punto de vista: primeramente, *apostar a favor de la región*, pues la región está en movimiento, posee recursos humanos, es en ella donde la relación con el medio se encuentra en crisis y donde esta crisis puede ser decisiva; en segundo lugar, *apostar por la apertura de las elites*, pues se trata del punto sensible de la regulación del sistema, y es posible movilizar los recursos constituidos por las jóvenes elites, que son sensibles a la influencia del mundo exterior; en tercer lu-

gar, *apostar por el conocimiento*, pues el conocimiento resulta en este momento esencial para la acción y el retraso intelectual francés es dramático; en un país como el nuestro, donde los valores intelectuales son reverenciados, es posible que la crisis actual pueda ser una ocasión preciosa.

Estas tres estrategias constituirían el objeto de mis tres próximos capítulos. Trataré finalmente, tras una reflexión más general sobre las *quimeras e ilusiones* de la sociedad francesa actual, de las dos últimas estrategias que me parece que se imponen, pero que superan esta vez el sistema administrativo: *apostar por la empresa, apostar por los nuevos servicios*.

CAPITULO V

APOSTAR POR LA REGION

Una estrategia y no una reforma

Primeramente hay que ponerse de acuerdo sobre el diagnóstico. La idea simplista según la cual los burócratas parisinos, ávidos de poder, deciden sobre todo, es una idea falsa. A pesar de su hermosa apariencia jerárquica de jardín a la francesa, la sociedad administrativa territorial es confusa y está compartimentalizada. Parece que todo el mundo se ocupa de todo y que nadie oye a nadie. Las distinciones entre niveles, entre estratos jerárquicos, entre monopolios técnicos de cuerpo, son demasiado fuertes para que resulte posible la comunicación de experiencias realmente vividas. Pero la centralización que permite ultrapasar y cortar no simplifica las opciones, sino al contrario: cada parte interesada va a poder presionar a través de las innumerables instancias de coordinación; de ahí la confusión que atempera algo la compartimentalización, aunque al mismo tiempo la mantiene. De lo que sufre la sociedad francesa no es de la tiranía burocrática, sino del irrealismo y la impotencia de un sistema demasiado fraccionado y confuso; si es preciso reformarlo no es porque sea opresivo y corrupto, sino porque esteriliza las mejores voluntades y resulta cada vez más ineficaz.

Más particularmente:

1) Las dificultades de comunicación que implica constituyen un inconveniente mayor en un mundo en que las mutaciones cualitativas se aceleran;

2) Tal sistema moviliza sólo una parte demasiado débil de sus recursos potenciales y suscita, en contrapartida, reivindicaciones imposibles de satisfacer;

3) Incapaz de conocer la realidad de las relaciones humanas y de movilizar las buenas voluntades latentes, se adapta siempre demasiado tarde a un coste bastante elevado, y casi nunca puede utilizar las innovaciones segregadas por la sociedad, ni siquiera las que han sido experimentadas por sus miembros.

Hace ya mucho tiempo que sus responsables reconocen estos inconvenientes. Hasta los defensores más sinceros de la ortodoxia administrativa están de acuerdo en declarar que hace falta descongestionar la administración parisiense, revitalizar la provincia, descentralizar. Si no escucháramos más que los discursos, la descentralización parecería ser el gran tema de la política francesa. Después de la Liberación al menos, no sólo la profesión de fe antiburocrática forma legión, sino que las tentativas de reforma han sido tantas que ya no se cuentan. A uno le gustaría ser Huron o Persan para poder asombrarse sin tristeza de tanta extravagancia: ya no hay un político, de derechas o de izquierdas, hasta de la más severa tradición jacobina, que no se declare descentralizador feroz o al menos determinado. Y, sin embargo, las acciones repetidas de estos mismos hombres políticos no hacen sino concurrir al fortalecimiento de los condicionantes y controles del aparato centralizado. Sus propias reformas contribuyen a ahogar las iniciativas procedentes de la propia burocracia y los arreglos que sus practicones habían encontrado para ir tirando. Ante todas las cuestiones que se le formulen, el responsable apresurado responderá: «más descentralización», igual que no hace mucho se respondía con el apresurado «más educación».

El error esencial procede de pensar en primer lugar en la reforma, es decir, en la nueva distribución del poder de decisión, la nueva ordenación de derechos y deberes, los nuevos procedimientos, la nueva fórmula de distribución de recursos. Hemos conocido tres reformas de este tipo después de 1964, resultados de compromisos entre las fuerzas que operan en el sistema, y no han hecho sino dificultar aún más su funcionamiento.

Pero la reforma radical en la que sueñan los idealistas y que trata ahora de realizar Gaston Defferre es todavía más peligrosa. Querer imponer la descentralización democrática ple-

na y total es una utopía. El espejismo de las palabras no debería ilusionarnos. Suprimir las instancias integradoras tradicionales como el Prefecto, sin cambiar el sistema que las hacía indispensables, no es liberar a los oprimidos sino sencillamente acrecentar la confusión. Para tener posibilidades de éxito hay que pensar estrategia y no reforma, dar más importancia al desarrollo de las relaciones humanas que a la Teoría del Estado, confiar más en los hombres que en los procedimientos.

¿Pero puede realmente obtenerse el éxito? Ciertos escépticos dicen abiertamente lo que casi todos los franceses han pensado por lo bajo en un momento u otro: La centralización es irreversible, y bastante cómoda al fin y al cabo. Georges Vedel nos ha puesto en guardia a este respecto. La centralización, dice con buen sentido, no es una enfermedad de la que precisemos curarnos, sino una enfermedad con la que precisamos vivir; cada pueblo tiene la suya, y la nuestra no es necesariamente más desastrosa que la de los demás. El argumento no debe desdeñarse, pero un análisis histórico serio permite relativizarlo considerablemente. Es cierto que la centralización no es un tumor que se pueda operar por Decreto como intentan los socialistas; pero tampoco es una enfermedad o una tara constitucional de la que no podamos desembarazarnos. La Historia nos permite observar un conjunto de mecanismos recurrentes, que evolucionan ciertamente, pero alguno de cuyos rasgos perduran; al mismo tiempo nos muestra que estos mecanismos son instrumentos o recursos a los que los hombres acuden para resolver problemas de gobierno complejos y muy reales. Se percibe entonces que la visión determinista de las filiaciones que nos condicionan no da cuenta sino de una parte y débil de la realidad. Si se presta atención no a la investigación de las fuentes históricas de los comportamientos, sino a la comprensión de los problemas a los que dichos comportamientos responden, se abrirá una perspectiva completamente diferente.

Este razonamiento puede parecer un poco abstracto. Pero tiene consecuencias muy prácticas y muy simples. Desde esta perspectiva, la centralización francesa no aparece como un bloque desde Napoleón a nuestros días. Un cambio muy pro-

fundo tuvo ya lugar al alba de la Tercera República, que detuvo efectivamente el movimiento de centralización puesto en marcha por la Constitución del Estado bonapartista y puso en marcha a Francia durante cincuenta años, con un movimiento lento pero ininterrumpido y muy eficaz hacia la descentralización. A este cambio de coyuntura debemos el período más feliz de democracia local conocido en Francia. ¿Por qué se detuvo este movimiento? He aquí una de las cuestiones decisivas que deberían preocupar a nuestros historiadores. No se puede comprender el desarrollo social, político y hasta económico de la sociedad francesa de los últimos cincuenta años sin dar respuesta a esta cuestión. La gran depresión de los años treinta, la prueba de Vichy y de la ocupación, las condiciones políticas de la Liberación y de la reconstrucción, son otros tantos elementos a considerar, aunque resulten insuficientes para concluir. Pero no es porque no comprendamos bien todavía las causas de este retroceso por lo que debemos renunciar a actuar o actuar de manera precipitada y desconsiderada. No hay razón para que no seamos capaces de proceder ahora a una inversión de coyuntura semejante a la que realizaron nuestros antepasados.

Lo que está en juego

Descentralizar es un término abstracto y muy vago. Si he preferido titular este capítulo: *apostar por la región* es porque quería insistir en el aspecto práctico y en la dinámica humana del problema. Apostar por la región quiere decir apoyarse en el movimiento económico y social que ha cambiado el equilibrio entre el centro y la periferia para revitalizar el sistema de decisión local y regional y para modernizar a plazo todo nuestro sistema administrativo y político. De hecho esto quiere decir aplicarse en primer lugar a la Administración territorial directa, la de los Prefectos, pero también y sobre todo a los servicios periféricos del Estado; en otras palabras, al conjunto de funcionarios de los diferentes Ministerios que están sobre el terreno para servir más o menos directamente a

los administrados; y, en fin, al conjunto del sistema de organizaciones parapúblicas de las instancias elegidas y de los diversos notables que participan en el «gobierno» local. Las apuestas son mucho más importantes de lo que parece, no tanto por la masa de las actividades afectadas, cuanto por su incidencia psicológica y política. La Administración territorial no tiene nada de espectacular, no interviene en la «gran política». Pero es por ella, a través de ella, como se anuda el equilibrio fundamental de la sociedad francesa; es en relación con ella donde el ciudadano encuentra el soporte del tejido colectivo que necesita para proseguir sus empresas individuales. Es por ella —y contra ella— como el ciudadano afirma, en fin, su pertenencia a una comunidad y participa en su gestión.

¿Qué es la Administración territorial en la práctica? No es todo el Estado: muchas cosas se le escapan. En primer lugar, naturalmente, las actividades de soberanía: la Defensa, los Asuntos Exteriores, la Justicia. Seguidamente, quizá con menos claridad, el bloque de la Hacienda, que ya no pensamos que pueda perder su estatuto nacional. En fin, los grandes servicios públicos de estilo industrial: correos, telecomunicaciones, arsenales, etc., que sirven a la colectividad en su conjunto y no a sus unidades territoriales. Por muy importantes (en personal sobre todo) que sean estas excepciones, quedan sin embargo fuera de ellas un número extraordinario de actividades tan ricas como diversificadas; se trata nada menos que del equipamiento, la construcción, la agricultura, la formación, el empleo, la ayuda social, el medio ambiente, el ocio, la cultura. Hay un problema, que no trataré ahora (el de la educación) que en Francia ha tomado una dimensión nacional difícil de replantear a pesar de su implantación local.

Hay tres características que son comunes a la mayor parte de estas actividades. Primeramente, son actividades esencialmente de gasto. Ciertamente, las Administraciones que las aseguran, construyen, operan, gestionan; pero desde el punto de vista del Ministerio de Hacienda tienen como tarea primordial el distribuir dinero. En segundo lugar, su funcionamiento puede estar asegurado por personal de otras colectividades públicas. Esto es relativamente raro en Francia, a diferencia de Inglaterra o Alemania, pero incluso entre nosotros los mu-

nicipios y los departamentos gestionan muchos de los servicios y obras construidas con el dinero del Estado: las corporaciones profesionales agrícolas gestionan sus escuelas subvencionadas; en materia de sanidad, la colaboración entre el Estado, las colectividades y la profesión médica conduce a una gestión de personal poco ortodoxa. En fin, se trata de funciones que si quieren tener éxito pueden y deben poner en juego actividades no administrativas, prosperando sobre una red de relaciones complejas. Para sectores tales como el tiempo libre, la cultura, el deporte o la formación, resulta evidente que el funcionario no puede hacer nada sin apoyarse en los profesionales, detrás de los cuales debe saber difuminarse. ¿Pero no sucede lo mismo con la agricultura y no debería suceder también con el medio ambiente o con el empleo?

Las apuestas relativas a estas actividades han sido socavadas por su evolución reciente, extremadamente rápida. Es preciso ver que en los últimos veinte años la Administración territorial ha estado dominada por el problema de las inversiones. Para hacer frente a la evolución urbana el aumento del gasto se aceleró de manera espectacular. En este clima inflacionista los funcionarios tenían mucho que ofrecer y podían influir sobre los responsables locales sugiriéndoles las inversiones más fáciles de subvencionar. Estos años de inflación han sido, pues, también años de centralización. Pero esta coyuntura se ha invertido ahora: la mayor parte de las inversiones necesarias ha sido realizada, el desarrollo demográfico se ha detenido y sufrimos los contragolpes de la crisis financiera. En adelante lo que parece como el elemento clave es el coste del funcionamiento. La gestión de los equipamientos, minimizada en la fase de construcción, se revela siempre mucho más pesada de lo previsto. Son las ciudades las responsables de este funcionamiento. Y sucede que no tienen ni los medios ni el personal para hacerle frente. Y el carácter tecnocrático de las decisiones ha hecho que los costes de funcionamiento resulten particularmente gravosos. En su libro blanco de 1977 los Alcaldes de las grandes ciudades se indignan: «las aglomeraciones de vastas dimensiones han devenido verdaderas "municipalidades-providencia"... a falta de una verdadera reforma de las haciendas locales, la presión fiscal a

menudo injusta, es cada vez mayor y las obligaciones derivadas de la deuda contraída progresan de modo vertiginoso».

Lo que los Alcaldes no valoran suficientemente es que el coste no es lo único que está en cuestión, pues también lo está el distanciamiento entre el objetivo de la inversión y el servicio realmente suministrado y entre el servicio suministrado y el resultado efectivo. Estos distanciamientos, estas disfunciones que irritan y escandalizan al contribuyente y al ciudadano son el resultado del modo de decisión y del modo de gestión burocrático: separación completa entre las autoridades financieras y los responsables de los servicios operacionales; parálisis de los servicios operacionales que no disponen de libertad alguna y cuyos miembros mal pagados están también mal formados. Todo coste resulta más caro de lo previsto porque nada está adaptado a la situación real, porque para obtener un resultado es preciso movilizar recursos en programas diferentes, hacer cooperar servicios que tienen una política y unos principios diferentes.

De ahí procede la necesidad absoluta de descompartimentalizar, de delimitar el campo del profesionalismo administrativo, mejorando a la vez las capacidades técnicas y de gestión de sus responsables. De lo que necesitamos realmente en este campo no es tanto de «crecimiento dulce» como de buen artesanado administrativo. La coordinación administrativa cuesta demasiado cara y no es eficaz. La polivalencia parece en muchos casos la única solución. El movimiento de reacción contra las burocracias tradicionales lanzado por Ivan Illich ha llevado ciertamente a posiciones demasiado radicales, insostenibles a la larga; pero se trata de un movimiento sano y plenamente útil en tanto que reacción contra la proliferación cancerosa de los aparatos y por su capacidad para sacudir las certidumbres de los profesionales. Si se deja, en efecto, que éstos desarrollen sus operaciones tal como las entienden, acabarán exigiendo que el resto de la sociedad se organice en función de sus objetivos.

La tarea esencial que debemos afrontar si queremos renovar la Administración consiste en redescubrir la calidad al mismo tiempo que la necesidad real, y hacerlo a partir de los resultados de las actuaciones. Esta tarea no es en ningún sitio

más urgente que en la Administración territorial; ésta constituye el lugar privilegiado para la experimentación, pues no se puede combatir el burocratismo profesional, la inflación de costes y el derroche si no se dispone de un medio de síntesis, de control y de reflexión, cercano a la experiencia vivida. Este medio es el *feedback*, la comunicación, la retroacción, la participación de los usuarios y de los ciudadanos, cosas todas estas que pertenecen al campo de la política local. Resulta así que es en el seno de la Administración territorial donde puede comenzar a desarrollarse un nuevo estilo de gestión con las tareas de expertos y de animación indispensables para asegurar la retroacción.

El sistema tradicional era incapaz de cumplir este cometido porque no contenía un cuerpo político capaz de representar con fuerza suficiente la necesidad de síntesis, de descompartimentalización y de desprofesionalización que sienten los ciudadanos. Un *new deal*, un nuevo reparto de papeles resulta tanto más deseable cuanto que todos los elementos están dados para el éxito, ya por lo que se refiere a las necesidades como a los objetivos, los recursos humanos y el movimiento colectivo en esta dirección. Pero a condición de que se apoye en un conocimiento suficiente del poder local y se acompañe de una apreciación realista y razonable de sus capacidades de renovación.

El obstáculo: el sistema de notables

El sistema administrativo territorial no es un sistema abstracto e inhumano. Contrariamente a las ideas recibidas, no está fundado en la exclusión de las políticas y en la dependencia unilateral de los provinciales; al contrario, asocia íntimamente a los elegidos locales y a los notables en la elaboración y la aplicación de decisiones. Pero también es, de hecho, un sistema restrictivo, en el que la relación con el entorno, con la sociedad civil, se organiza alrededor de un número restringido de interlocutores privilegiados. Se trata de un sistema democrático ciertamente, pero de una democracia de acceso y no de responsabilidades. Asegurar un tratamiento

equitativo y humano es para este sistema más importante que favorecer la iniciativa colectiva. Para conseguir su finalidad principal debe establecer mecanismos de acceso en torno a los cuales se recrean constantemente privilegios y exclusiones. Suprime, así, todas las tentativas de concertación y de innovación colectiva, que contradicen tanto sus principios igualitarios como su práctica elitista.

Ya he hecho alusión al contexto sociológico y a los mecanismos de poder que acercan al notable elegido local —alcalde, consejero general, presidente de cámara de comercio, de agricultura, de artes y oficios— y al funcionario —subdelegado de obras públicas, jefe de la oficina del prefecto o director departamental—. Creo necesario insistir en este punto, pues el análisis habitual reposa sobre una visión totalmente errónea del sistema político-administrativo provincial. Dos encuestas, repetidas con siete años de distancia —en 1967 y en 1974—, con una muestra que incluía una gran gama de notables y de funcionarios en los departamentos más diferentes, nos han dado resultados extremadamente claros sobre este punto. La comunicación es mucho más fácil entre notables y funcionarios, convertidos en partners, que entre los principales escalones jerárquicos de la pirámide administrativa. A pesar de las oposiciones y las quejas que eleva, un subdelegado de obras públicas se comunica mejor con los notables locales que con su Director en el Ministerio del Equipamiento.

Los elegidos aceptan perfectamente las normas de interés general que imponen los funcionarios, y éstos interiorizan las preocupaciones electorales de aquéllos. El notable, ya lo hemos dicho, es a menudo un experto en técnica administrativa, y el funcionario acaba siendo un notable local. Entre unos y otros se desarrolla una complicidad fundada en una experiencia común, en la complementariedad de sus intereses y en la aceptación de idénticas normas. Esta complicidad, que no excluye en absoluto los conflictos, la encontramos a diferentes niveles en función de las características de la pirámide administrativa de que se trate. Pero es particularmente decisiva a nivel departamental, que es el cuadro integrador por excelencia.

Esta paradoja relacional aparece netamente cuando se

analiza la manera en que se adoptan las decisiones. Ningún responsable puede tomar una decisión de manera unilateral; debe, primeramente, llegar a un compromiso con aquellos de sus partners que puedan resultar afectados por su decisión. Hasta aquí todo es natural. Pero la característica particular de este mundo administrativo es la regla tácita o informal según la cual un compromiso nunca es negociado directamente por las partes afectadas, sino que se produce por la intervención de una instancia o individuo no perteneciente al grupo o a la categoría institucional afectados. Las funciones de integración y de coordinación son cumplidas siempre por alguien cuya actividad o legitimación son de naturaleza diferente a la de los grupos, categorías o intereses que integra o coordina. El coordinador a menudo tiende incluso a imponer una solución preconcebida, que toma en cuenta los intereses en presencia, pero que ha sido elaborada sin verdadera negociación, bajo la capa de otra racionalidad: imperativos técnicos, tradiciones locales, interés general. También aquí, contrariamente a las ideas recibidas, el coordinador no es necesariamente un funcionario generalista ni siquiera un funcionario. Un notable bien establecido es frecuentemente capaz de imponer el compromiso necesario a Administraciones incapaces de concertarse.

A pesar de la importancia de estas características generales, es preciso distinguir en este sistema dos modelos extremadamente diferentes: el modelo rural y el de las grandes ciudades.

El modelo rural

Es el más clásico y comporta dos ramificaciones: la de los elegidos, compuesta de pequeños notables departamentales tales como los alcaldes que acumulan otros mandatos públicos, los alcaldes de las capitales de circunscripción o los consejeros generales; la de los funcionarios, compuesta de los agentes situados en el terreno (recaudadores, subdelegados) y por los directores departamentales de los servicios periféricos.

El alcalde es todopoderoso para integrar los diversos intereses de su municipio. La población le presta su confianza, pues el único medio para que un municipio se defienda bien en una democracia de acceso es tener un alcalde estable. Pero éste se halla muy desarmado para emprender una acción positiva, ya que no dispone de ningún recurso financiero libre, de ninguna capacidad técnica independiente. Necesita, pues, obtener los apoyos técnicos, las subvenciones y las autorizaciones de préstamos que sólo pueden darle los funcionarios, lo que le coloca en un estado de inferioridad en relación a ellos, tanto más fuerte cuanto que el funcionario tiene siempre frente a él diversos alcaldes concurrentes y puede utilizar esta concurrencia para mantenerles a todos en situación de dependencia.

Pero si el funcionario gobierna a los alcaldes, no les impone sin embargo una política arbitraria. Como sabe que también él será juzgado por su capacidad para arreglar las cosas sin conflicto, toma en cuenta las posibles reacciones del medio político local. Son los notables más importantes, que tienen entrada propia en la Prefectura o en París, quienes pueden aportarle el apoyo necesario. El pequeño alcalde depende, pues, del funcionario, y éste a su vez del gran notable. En cualquier caso este último no aparece por azar; es el producto de una característica esencial del sistema político: la posibilidad de acumular mandatos, que ha devenido de hecho una regla para quien quiera hacer carrera política. Es la acumulación lo que hace al notable.

Esto procede de las propiedades mismas del sistema: en un conjunto donde la comunicación es difícil, quienes se encuentran en un nudo de comunicaciones devienen por ello persona clave. Tal es el caso del elegido que acumula mandatos a diversos niveles jerárquicos: los diferentes juegos en que puede intervenir son interdependientes, y pueden utilizar su influencia, el uno para presionar, y para hacer presión sobre sus partners el otro. Un elegido que disponga de esta superioridad puede utilizar su crédito de manera mucho más agradable y simpática que un potentado tradicional. Puede recompensar a sus amigos sin castigar demasiado a sus enemigos y sin suscitar la irritación del público; la Administración, que le

necesita, le concede muchos favores; si es hábil, los aprovechará para jugar este papel de integrador, de coordinador, de gran notable del que todo el mundo tiene necesidad. Nada más lógico, en consecuencia, que una mayoría aplastante de nuestros alcaldes acumuladores y de nuestros notables compartan los puntos de vista de la Administración y se encuentren totalmente identificados con el sistema. El 91 por 100 de estos alcaldes declaraban en nuestras encuestas que los funcionarios no dudan en defender los intereses locales ante París cada vez que pueden (contra el 60 por 100 de los alcaldes no acumuladores de mandatos); el 75 por 100 de ellos añadía que hay demasiada gente interviniendo en las decisiones (y el 70 por 100 de los funcionarios dicen lo mismo).

El modelo urbano

En las grandes ciudades, las mismas reglas formales e informales producen efectos totalmente diferentes por una razón bien simple: en el sistema urbano no hay pequeños alcaldes; el escalón político se reduce a un solo nivel. En consecuencia, el funcionario operacional no tiene frente a él partner político o, si se quiere, intermediario responsable ante la población. Frente al elegido, la situación del funcionario se ha invertido. En lugar de manipular a los pequeños alcaldes jugando con la influencia de los notables, se encuentra más o menos bajo la dependencia del gran alcalde, y su único recurso contra éste es la regla burocrática. Y el gran alcalde, que está en condiciones de integrar tanto los intereses locales como las oposiciones entre los burócratas locales, deviene, más que ningún otro personaje del mundo político francés, un patrón. Debe su poder a su papel de intermediario obligado entre la base local y el sistema administrativo. Por muy favorable que sea su situación en la democracia de acceso, permanece tributario de ésta. Posee la fuerza del hombre solo, capaz de negociar con la mayor libertad, pero también su debilidad que es la mayor dificultad para construir; pues puede movilizar difícilmente a los recursos humanos que podrían amenazarlo.

De todos modos, el poder del alcalde se traduce, para el ciudadano al menos, en beneficios indirectos. El propio conocimiento del juego, que se produce totalmente entre iniciados, se le escapa. La presencia de otros grandes notables, partners, aliados y adversarios, que contrapesan el poder del alcalde, no hace sino complicar los mecanismos de decisión sin beneficio para él. Aunque sea muy superior al ciudadano del campo en materia de cultura y de información, el ciudadano de las ciudades está de hecho mucho menos al corriente de lo que pasa que su compatriota rural. Se comprende que se sienta amargado y alienado. La última reforma municipal no ha podido cambiar gran cosa de estos mecanismos profundos.

Es, pues, el sistema lo que constituye el problema y no cada uno de sus mecanismos particulares. Sería iluso creer que pueden eliminarse sus inconvenientes sin tocar sus cualidades. No se le puede transformar sin poner en cuestión las ventajas que son precisamente su fuerza. Si, no obstante, es preciso transformarlo, es porque en adelante la evolución implica una degradación creciente de su funcionamiento. Pero es preciso encontrar soluciones que preserven sus cualidades u ofrezcan sustituciones convenientes a las funciones que asegura.

Apostar por la región no significa jugar a favor de la región contra París, sino apoyarse en las fuerzas de renovación que, en la región, pueden transformar el sistema territorial. ¿Cuál es aquí el obstáculo? Esencialmente ese sistema de decisión y de poder en nido de abeja, que atrapa a funcionarios y notables en un juego cerrado, preserva a los asuntos públicos de la intrusión de los ciudadanos, crea y mantiene, en fin, el juego de favores y de privilegios, la estabilidad y el conservadurismo de las elites, la compartimentalización entre las unidades concurrentes.

En un sistema fundado en la igualdad por distribución, los actores no pueden ganar sino a expensas los unos de los otros; tendrán interés, pues, en aislarse, en adoptar una actitud ofensiva y en comunicar lo menos posible. El hecho de que sus problemas puedan regularse por mecanismos de control cruzado hace que la concurrencia y la no comunicación resulten tolerables, pero no suprime los inconvenientes del sistema. Es

preciso, además, que las posiciones que permiten estos compromisos integradores sean estables y poco numerosas; de ahí proviene el elitismo. La democracia de acceso, hágase lo que se haga, no puede, pues, engendrar comunicación, intercambio de experiencias, alianzas activas, iniciativas positivas, movimientos de innovación.

Si, a pesar de todo, permanece muy fuerte, es porque aseguraba hasta ahora la igualdad de los participantes dentro de un sistema humano, tolerante, honesto y comprensible. Pero esto resulta cada vez menos posible, salvo en el mundo rural, y por ello la democracia de acceso es cada día más vulnerable. Ha soportado bastante bien el potente desarrollo urbano y la inflación correspondiente del gasto público. Y aunque el sistema se ha movido ciertamente con retraso, con costes altos y con muchos errores tecnocráticos, sin embargo ha cumplido su tarea sin protestas excesivas por parte de los interesados. Lo que sucede ahora es que cada día se adapta peor a los resultados de aquel crecimiento que contribuyó a orientar de modo tecnocrático. El desequilibrio entre ciudades y campos, entre el modelo rural y el modelo urbano de gobierno, es difícil de soportar. Constituye la fuente de la alienación cívica de una gran parte de la población y en buena medida la causa de la hostilidad respecto de la Administración y en general de todo control social. Por lo demás, cada día se reduce su alcance, se le escapan más asuntos. Como es incapaz de proponer recursos, iniciativas y conceptos nuevos, aparecen máquinas tecnocráticas que toman su lugar, tal como ha sucedido en materia de ordenación del territorio, de desarrollo industrial, de empleo o de gestión profesional.

Un último problema, quizá el más importante: la exigencia ineludible de calidad, consecuencia de la inflación cuantitativa de los últimos veinte años, plantea problemas crecientemente insolubles. De ahí los riesgos de degradación y, a la vez, las posibilidades de cambio que pueden discernirse a través del malestar actual.

La mejor opción: la región

¿Cómo hacer bascular un sistema tan resistente, tan profundamente implantado en el tejido social? No se trata de poner en pie el mejor sistema o el más democrático, sino de invertir una evolución que resulta cada día más peligrosa. Si marginamos consiguientemente las soluciones radicales que consisten siempre de un modo u otro en reconstruirlo todo a partir de esquemas jurídicos que no tienen más mérito que su coherencia, la tarea parece a primera vista imposible. Las fuerzas y los recursos existen, pero se encuentran comprometidas de otro modo y, sobre todo, el sistema no les da pie. Todo el problema de una estrategia de cambio consiste precisamente en encontrar ese pie, en elegir entre los puntos sensibles aquél en que la movilización de recursos podrá producirse de la manera más eficaz.

Probemos a razonar a partir de objetivos mínimos a alcanzar. Tres puntos de desenganche me parecen necesarios y suficientes a la vez. ¿Qué hace falta, en efecto, para invertir la coyuntura? Primeramente, que se constituyan mecanismos deliberantes fuertemente legitimados alrededor de algunas responsabilidades claramente percibidas por el público: sólo en torno a tales instituciones puede desarrollarse un sistema nuevo, que contrabalanceará la democracia de acceso y la corregirá. Es preciso, en segundo lugar, que el sistema de notables sea más amplio y abierto, de tal manera que resulte real la concurrencia de las personas en relación a un gran número de puestos, se asegure una rotación razonable y se produzca un debate público en torno a las opciones. Sólo el poder puede combatir contra el poder; multiplicar los notables es el único medio de hacer caer, rompiendo el monopolio, la jerarquía y el secreto. Es preciso, en fin, que comiencen a desarrollarse solidaridades positivas, que empresas comunes permitan romper la fragmentación de las unidades territoriales y de los sectores de actividades.

Debemos, pues, buscar qué medida o qué reforma puede permitir que se produzcan estos primeros desenganches con un apoyo suficiente entre las fuerzas y los recursos disponibles. Una primera respuesta se impone: esta reforma debe

ser una reforma política, que cree una legitimidad nueva. En el marco de la legitimidad tradicional es absolutamente imposible escapar a la presión de la cadena jerárquica que enlaza el conjunto administrativo de arriba abajo en una pirámide sin solución de continuidad. Los notables penetran bien esta cadena, tienen acceso a la misma; pero es a condición de integrarse plenamente en ella: ellos le dan una legitimidad local y ella les ofrece en contrapartida un reconocimiento que constituye de alguna manera una legitimidad nacional.

La anterior mayoría política se rehusó constantemente a dar el paso y trató desesperadamente de resolver la cuadratura del círculo: hacer una verdadera reforma sin tocar la organización política. Los conservadores en materia administrativa, entre los que se cuentan desde hace tiempo muchos dirigentes socialistas, han pretendido que la creación de instancias políticas locales autónomas sería una verdadera revolución contra el poder central ¡En absoluto! Numerosos países desarrollados poseen instituciones en las que se fundan legitimidades concurrentes y les va muy bien. Estados Unidos, Alemania y hasta el Japón poseen instituciones «regionales» regularmente elegidas. Hasta en Francia la situación conocida durante la Tercera República, con sus Consejos Generales, comportaba un embrión de legitimidad concurrente autónoma. Pasar de la Administración Local al Gobierno Local no es en fin de cuentas un cambio tan profundo. Y los franceses son perfectamente capaz de hacerlo, pues manifiestan en muchos aspectos un gran sentido de la política local. La reforma a efectuar debe ser lo menos traumatizante posible y, sin embargo, crear una instancia dotada del peso suficiente para producir efectivamente una ruptura.

Queda la cuestión, mucho más importante de lo que se cree, del lugar de implantación de esta instancia política. En el estado actual de la sociedad francesa sólo la región responde a estos criterios. Sólo un cuerpo deliberante regional dispondría de peso suficiente para romper el monopolio de los mecanismos de acceso parisinos, por lo menos en algunas actividades esenciales. La región actual me parece la primera unidad administrativa capaz de desarrollar solidaridades colectivas correspondientes a una sociedad altamente de-

sarrollada, sobre todo porque en adelante sólo a su nivel puede contemplarse una verdadera solidaridad entre las ciudades y el campo.

Los socialistas no han sabido zanjar la cuestión. Su reforma sigue siendo de inspiración departamentalista. Han desarrollado las instituciones regionales consagrando la legitimidad que habían adquirido, pero han guardado la prioridad del departamento que sigue siendo de hecho la colectividad territorial intermedia de pleno derecho. La superabundancia de cuerpos políticos democráticamente elegidos que resulta de todo ello, lejos de reforzar la vitalidad local, plantea el riesgo de debilitarla.

Pero se me dirá ¿cómo puede Vd. permanecer tan crítico ante una reforma que responde a todas sus aspiraciones y cuyo único error es el responder demasiado bien imponiendo inmediatamente una ruptura más radical que la que Vd. mismo había preconizado? ¿La opción entre el departamento o la región no resulta secundaria en relación a la supresión de las prerrogativas de los prefectos?

En adelante desaparece el derecho de vigilancia del Estado nacional sobre los asuntos locales ¿No es esto en fin de cuentas más decisivo que el mantenimiento de una concurrencia entre el departamento y la región heredada del Antiguo Régimen?

No lo creo así. No son, en efecto, las prerrogativas de los prefectos lo importante; a menudo son en gran medida simbólicas. Tampoco las características formales de la distribución de poderes entre las asambleas elegidas. Lo importante es la naturaleza del sistema de relaciones entre notables, elegidos y funcionarios, pues es esto lo que determina las decisiones y las relaciones con los ciudadanos. Los prefectos obtienen su poder del sistema actual de control cruzado. Las asambleas sólo son sus órganos o sus instrumentos.

Ciertamente, podemos estar casi seguros de que el sistema actual va a resultar profundamente perturbado por la reforma; pero no es nada seguro que resulte incapaz de subsistir. A fin de cuentas, el modelo de gobierno mediante Intendentes o Prefectos se recompuso históricamente en menos de diez años a pesar del carácter radical y definitivo de las reformas de la

Constituyente. En todo caso, la cuestión no estriba en poner fin a un sistema que tenía su grandeza y sus ventajas, sino en sustituirlo por un sistema más abierto y más rico, capaz de ofrecer a la vez las mismas garantías de honestidad, de seriedad y de humanidad. Así pues ¿qué aportará de inmediato la reforma actual? Ya he hablado de confusión. El problema no debe ser tomado a la ligera. La extraordinaria complejidad del sistema de decisión local es la primera fuente de irritación de los ciudadanos y la reforma va necesariamente a aumentarla. Poner en concurrencia regiones, departamentos, comunidades urbanas y ciudades, cada entidad disponiendo de una legitimidad democrática igual, no va a arreglar las cosas. Ciertamente, los poderes se hallan cuidadosamente definidos y distribuidos. Pero tales distinciones nunca son realmente observadas, pues lo propio de todo juego de poder es el prestarse a las extensiones abusivas, a los mercados y a los chantajes sin tener cuenta los bloqueos que van a derivarse de todo ello. El recurso al arbitraje de los prefectos y de los funcionarios tienen todas las posibilidades de reaparecer muy pronto como la solución menos costosa.

Se corre también el riesgo de que el aumento del despilfarro sea otra consecuencia inmediata de la reforma. La separación entre órganos financieros de control e instituciones de gasto se agrava de hecho. Es inevitable que durante un tiempo al menos la primera consecuencia de esta separación sea una floración de actividades irresponsables o por lo menos inflacionistas. Al embrollo de competencias políticas va a añadirse un embrollo jurídico y financiero derivado de los nuevos Tribunales de Cuentas. Y no dudo que los guardianes de la ortodoxia, los altos funcionarios de finanzas, sabrán deducir de todo esto motivos de intervención.

Mi pretensión al señalar todos estos inconvenientes y contradicciones no es rechazar la reforma sino cambiar el tema de discusión. Todo sistema humano complejo funciona con dificultades y contradicciones; y lo que constituye la calidad más profunda de un sistema es el hecho de que permita, si no soluciones, al menos el uso de medios razonables para vivir con tales dificultades y contradicciones.

Ahora bien, lo que me parece peligroso en el sistema que

va a elaborarse a partir de la reforma actual es que comporta un riesgo muy fuerte de derivación partidista. Nuestro sistema tradicional de notables, elitista, conservador y pasablemente estrecho, tenía al menos la ventaja de ser neutro y equitativo. Corremos el riesgo de verlo transformarse en otro sistema de notables estrecho y progresivamente elitista también, pero dominado en cambio por el favor partidista. Es el sistema que se ha desarrollado en Italia a partir de la Liberación y cuyos resultados clientelares han sido universalmente criticados. Si las necesidades de integración de actividades colectivas y de humanización de sus consecuencias se aseguran en adelante por los permanentes de los partidos políticos, ya no por notables apolíticos, se está constituyendo de hecho un nuevo sistema, de naturaleza diferente y del todo extraño a la tradición francesa. No creo que sea viable a largo plazo. No se mantendrá, sino recurriendo al apoyo de las instituciones administrativas tradicionales.

En cualquier caso, la centralización que se pretendía combatir, como las cabezas de la hiedra, va a crecer por otros lados. Frente a las contradicciones de las múltiples instancias democráticas, demasiado débiles para imponerse realmente unas sobre las otras, la necesidad de arbitraje y de integración será asegurada por el recurso a las instancias nacionales de los partidos. La Administración no sólo seguirá siendo el recurso, sino que corre el riesgo de reencontrar progresivamente su lugar sin que se haya roto en verdad la cadena perfectamente soldada que une el más pequeño de los municipios de Francia con el Estado nacional, símbolo, garante y propietario de la República una e indivisible.

Las nuevas posibilidades de cambio

Rehusando apostar seriamente por la región, la mayoría gaullista-giscardiana dejó pasar su oportunidad histórica de resolver un problema fundamental de la sociedad francesa, y perdió a la vez su derecho a gobernar. El General De Gaulle había presentado la importancia del problema. El referéndum de 1969 sobre la región constituyó su respuesta al disparo de

advertencia de mayo de 1968. Pero su proyecto de Ley, aunque menos ambicioso que el de Gaston Defferre, había sido preparado de manera demasiado tecnocrática y podía aparecer como una especie de manipulación de las instituciones. Sobre todo, se enfrentaba a todos los notables de ese sistema político administrativo local cuyo poder hemos señalado. Estos, que habían sido en otro tiempo los fieles mantenedores de la restauración del General De Gaulle, fueron esta vez los artesanos de su derrota, forzándole así a retirarse.

Georges Pompidou y Valéry Giscard d'Estaing rehusaron obstinadamente la reapertura del dossier so pretexto de que los electores ya habían zanjado el tema. De hecho, si los franceses en los sondeos parecían aprobar siempre la idea de la región, nunca ocupaba un nivel demasiado elevado entre sus preocupaciones y hasta podía considerarse que tal idea no era efectivamente muy popular. Pero los problemas profundos de una sociedad nunca se expresan en los sondeos, que constituyen siempre la mejor coartada para los gobernantes timoratos. Rehusando reabrir el problema regional, los sucesores del General De Gaulle estaban rechazando sin apercibirse de ello a todas las nuevas elites provinciales que había generado el gran movimiento de los años sesenta. Decepcionadas, éstas se volvieron hacia el Partido Socialista, sobre todo en el Oeste. Por otra parte, incapaz de llevar a buen puerto sus sucesivas tentativas de descentralización, la mayoría reinante se identificó cada vez más con el sistema administrativo centralizado. Su imagen dominante devino en adelante una imagen de reforma tecnocrática, cerrada al diálogo y al movimiento.

La izquierda ha aprovechado la ocasión que la derecha dejó pasar. Resulta notable que el Partido Socialista, que hace diez años tenía una mayoría «jacobina», haya sabido utilizar de lleno la dinámica de su minoría rocardiana hasta hacer de la descentralización «el gran asunto del septenado». Pero si ha sido capaz de una opción política que va a darle una excelente imagen por cierto tiempo, en cambio no saca partido, sino muy mediocremente, de lo que es a largo plazo lo más importante: la misión histórica de «aggiornamento» que ahora le corresponde.

Como muchas otras reformas impuestas por los socialistas

franceses en nombre del pueblo soberano que les han dado el mandato, la ley de Defferre sobre la descentralización adolece de haber sido elaborada apresuradamente a partir de una visión apriorística de la realidad. Reforma en apariencia radical y ultrademocrática, constituye, de hecho, el ejemplo mismo del cambio tecnocrático por Decreto. Igual que pasó con la República de procuradores síndicos y de consejos que habían imaginado nuestros constituyentes de 1790, esta reforma puede acabar trayendo más confusión a la corta y más centralización a la larga.

Por lamentables que puedan ser las decisiones tomadas, existen sin embargo, y es a partir de lo nuevo que representan para la sociedad francesa, cómo debemos ahora tratar de construir el futuro. Ninguna reforma, en efecto, está dada o hecha de una vez y para siempre. El mayor error de los socialistas es quizá el creer que legislan para la eternidad; decretan el Bien o, al menos, lo mejor, y se imaginan que el resto vendrá sólo. Un conjunto tan importante y tan delicado como el sistema político-administrativo local que afecta a tantas prácticas complejas de la sociedad no puede transformarse, sino en el tiempo y a través de una construcción progresiva guiada por una estrategia. La reforma actual constituye un choque que no tiene sino el mérito de forzar el sistema a moverse. Pero presenta un gran peligro: el de encerrarse muy pronto en un modelo de arreglos tan rígido y pesado como el precedente.

De todo lo anterior personalmente concluyo que los que quieren que la sociedad francesa alcance a afrontar sus problemas de manera más constructiva deben ya desde hoy batirse por mantener abierta la opción reformadora. Al cambio teórico, formal, por Decreto, deben oponer la idea de una estrategia humana más razonable, fundada en una aproximación más realista de los fenómenos de poder y de influencia. Esta aproximación intelectual parece de poco peso comparada con el «realismo» de los juristas y de los políticos que tienen en su mano los textos. Y, sin embargo, a la larga, tiene todas las posibilidades de ganar porque se basa en la realidad. Contemplemos los problemas complejos que van a plantearse. El primero concierne naturalmente a la región. Reafirmar la prioridad de la opción regional parece a la vez fuera de propó-

sito y relativamente ineficaz tanto frente a los conservadores que no dejarán de denunciar los fracasos de la reforma como frente a los diputados socialistas alienados por su fe ingenua en las virtudes liberadoras de la democracia formal y de los textos que la expresan. En la práctica, en cambio, los problemas van a aparecer enseguida, y es alrededor de esta práctica como puede afirmarse una reflexión más constructiva. Esta práctica comporta, en efecto, necesariamente, una parte de orden intelectual decisiva. Como la rutina administrativa que caracteriza el sistema departamental de notables y de funcionarios es poco permeable a las novedades y a la discusión intelectual, el desarrollo regional no tiene sentido, sino en la medida en que se funda sobre capacidades nuevas que no pueden aportarse sino desde el exterior. Un esfuerzo muy considerable ya ha sido hecho, a pesar de que no hemos medido debidamente su importancia.

La experiencia de los treinta últimos años demuestra, por ejemplo, que un cierto número de cambios extremadamente espectaculares han tenido lugar en el medio provincial, y se trata de cambios que no deben nada al impulso tecnocrático del centro. Pongamos dos ejemplos bastante característicos: uno en Bretaña, otro en Champagne. En Champagne, el departamento de la Marne, que era un departamento de agricultura relativamente pobre, ha conseguido pasar en veinte años al primer rango de la renta agrícola francesa per cápita, a pesar de que la producción industrial también crecía considerablemente y que el empleo y la demografía contaban entre los primeros del conjunto francés. ¿A qué se debe este resultado? A la acción perseverante de las elites locales, que tomaron la responsabilidad de un inmenso esfuerzo de formación técnica, de formación humana y de inversiones de infraestructura. Ciertamente, han podido contar con la ayuda de funcionarios muy dedicados. Pero éstos han seguido más que precedido el movimiento. Lo mismo puede decirse, aún de manera más espectacular, en el Norte-Finisterre, que se ha transformado de arriba abajo como efecto de un *leadership*, esta vez no colectivo, sino personal.

¿No puede darse confianza a la región a la vista de estos éxitos? Los recursos son seguramente suficientes; pero lo que

falta es sobre todo un medio portador. Este medio se constituirá en la medida en que sabrá satisfacerse la necesidad de reflexión y de superación que se constata para mantener y relanzar el espíritu de reforma. Las instituciones regionales sólo se afirmarán y se desarrollarán si devienen un centro intelectual, un lugar de reflexión y de animación de donde salgan las nuevas ideas y las nuevas prácticas que el sistema anterior ahogaba. El papel de los intelectuales, y particularmente de los universitarios, puede ser decisivo desde este punto de vista, pero a condición de que quieran jugar a la apertura y contribuir al desarrollo de un medio de contacto más amplio, en el que puedan colaborar políticos, funcionarios y notables sindicales y patronales.

El segundo problema viene constituido por el departamento. ¿Qué hacer con el departamento? No se trata de hacer una campaña contra esta institución o de buscar maquiavélicamente la forma de hacerla desaparecer. Lo importante es medir lo que ella aporta, saber por qué ha sido hasta hoy irremplazable y, ayudándola a responder mejor a las necesidades que justifican su existencia, contribuir a su superación. Desde este punto de vista, me parece que hay que poner atención ante todo en el fenómeno rural. La Administración departamental actual es ante todo la administración de los campos; es absolutamente indispensable para el mundo rural. Hay que tomar conciencia de que Francia es uno de los países desarrollados que ha conseguido proteger su tradición rural de manera constructiva. Habría sido estúpido hacer caso a los tecnócratas que querían fusionar nuestros treinta y seis mil municipios para racionalizar nuestro sistema de decisión. Habríamos conseguido suprimir la única parte del sistema que funciona bien. Pero resultaría tan estúpido como lo anterior el mantener bajo tutela la parte urbanizada del territorio que agrupa hoy las tres cuartas partes de la población imponiéndole un modelo que ya no resulta adecuado sino para los pequeños municipios. ¿No es posible operar ahora una primera diferenciación de hecho y establecer una especialización en el interior del conjunto regional entre la Administración de las ciudades y la Administración de los campos?

Tal diferenciación es contraria a la pasión igualitarista

que anima a los franceses en materia de organización colectiva. Hará falta, pues, tiempo para establecerla; pero la fuerza de las cosas puede ser utilizada. Las dificultades prácticas de la reforma obligarán a reflexionar. Para que esta reflexión sea fructífera es preciso que se desarrollen nuevos tipos de experiencias. El territorio comienza a aparecer ahora como un recurso. Su gestión y su desarrollo requieren a la vez la participación de todos los actores tanto de los más humildes, que son agentes y decisores libres irremplazables, como de la coherencia y la perseverancia que pueden aportar los notables y los funcionarios. El sistema político-administrativo realiza desde hace tiempo la simbiosis entre estos dos elementos tan decisivos el uno como el otro. Basta con que se les facilite la aportación indispensable de conocimiento científico y de perspectiva a largo plazo para que podamos superar la gestión conservadora que hemos conocido hasta hoy. ¿Por qué no suscitar y alimentar el debate que permita que esta potencialidad se desarrolle y se extienda?

Este esfuerzo de diferenciación hará que aparezca también el problema del gobierno de las ciudades. Los políticos franceses, tanto los de la antigua como los de la nueva mayoría, han rehusado siempre ver sus proyectos y programas como necesariamente abstractos mientras pretenden que el mismo modelo puede aplicarse a situaciones radicalmente diferentes. Creo haber demostrado suficientemente que los mecanismos del control cruzado se invierten cuando se pasa del medio rural a la gran ciudad. De aquí se desprende necesariamente que se imponen medios y hasta estructuras diferentes en uno y otro caso. Más particularmente, el análisis evidencia un hecho primordial: el problema francés más agudo no es el gran número de pequeños municipios sino la mala administración de las grandes ciudades. Como no disponen del modelo de control cruzado que resulta eficaz en el mundo rural, las ciudades están dominadas por Alcaldes demasiado potentes localmente, aunque estén en posición de debilidad frente a la Administración nacional. Esto es lo que explica que sea en ellas donde encontremos el mayor número de ciudadanos descontentos, que se declaran impotentes y paralizados frente a un sistema opaco y arbitrario. La democratización del

gobierno de las ciudades, el descubrimiento y el aprendizaje de nuevos modos de participación, la renovación de la función pública municipal extremadamente desvalorizada, constituyen temas de reflexión y de experimentación. La tarea es urgente, la reforma no la impide, antes al contrario, va a hacer que su necesidad aparezca con mayor claridad.

Queda el problema de la politización. El hecho está ahí con un potencial de daños que no podemos evitar, al menos de inmediato. Las consecuencias pueden resultar particularmente nefastas para la revitalización del sistema local; pueden paralizar todos los esfuerzos incluso en el orden intelectual. ¿Cómo combatirlos? No rehusando la política, sino apoyándose en las reacciones más profundas de los franceses. Estos han sido regularmente tentados por la versión igualitaria de su tradición de libertad y de igualdad, pero también han desarrollado siempre reacciones de defensa contra toda intolerancia sectaria. Han detestado sucesivamente la Liga, los jesuitas, los masones, y no dejarán de insurgirse contra el espíritu de clan socialista desde que los militantes socialistas se dejen deslizar por la tentación de constituir un Estado dentro del Estado. La tarea de los que quieren revitalizar la democracia local será el utilizar esta reacción de salud y de supervivencia para profundizar la democracia real y no para abrigarse detrás de la democracia formal y su tradicional garante, la Administración pública.

CAPITULO VI

ABRIR LAS ELITES

¿Por qué aplicarse a las elites?

La «democratización de las elites» es uno de los votos piadosos que se sienten ritualmente obligados a emitir nuestros hombres políticos cuando piden los sufragios, pero que olvidan muy pronto, a falta sin duda de saber cómo ponerlo en práctica. Resultaría vano añadir mi voz a ese concierto inútil. La estrategia que propongo no consiste en atacar el problema de la composición social de la elite, sino otro que, a pesar de las apariencias, me parece mucho más decisivo: el de la naturaleza misma de la elite, es decir, el número de sus miembros, las barreras que les protegen, el tipo de concurrencia que existe entre ellos, el monopolio del que gozan colectivamente.

Lo que caracteriza una elite en efecto es, en primer lugar, su importancia numérica: ¿se trata de un grupo numeroso, amplio, o, al contrario, restringido, estrecho? Es seguidamente su grado de apertura: ¿se trata de una elite cerrada, en la que es muy difícil penetrar, o al contrario, de una elite abierta a la que permite acceder cualquier forma de talento o de éxito? Es, en fin, su carácter concurrencial: ¿se trata de una casta monopolista cuyos miembros se mantienen para garantizar mutuamente sus privilegios, o se trata de una constelación flexible, de fronteras imprecisas, en la que todos los talentos pueden competir con igualdad?

Mi estrategia descansa sobre el razonamiento tan simple como el siguiente: las dificultades de gobierno de la sociedad francesa, su incapacidad para adaptarse e innovar proceden en gran parte del carácter cerrado y monopolista de sus elites. Atacar su composición social no haría la sociedad ni más eficaz ni más democrática. Es, antes bien, abriendo las elites,

cambiando su relación con el resto de la sociedad como se podrá hacer el instrumento de gobierno más eficaz y la sociedad menos jerárquica y más libre.

¿Es posible tal cambio? Dos series de razones me parece que pueden desarrollarse para probarlo. Primeramente, las élites actuales tienen cada vez más dificultades para cumplir su misión en una sociedad demasiado compleja para el estilo de acción y el modo de gobierno que les impone la organización social. Tienen conciencia de ello, y toda la sociedad siente confusamente con ellas que es necesario una renovación. Por otra parte, el respeto concedido por la sociedad francesa, y especialmente por la Administración, a los valores del conocimiento intelectual y la eficacia, es una baza no despreciable. La apertura de las élites es, pues, posible. Pero es que, además, puede ser determinante (y esta es mi tesis) para la renovación de la sociedad francesa. Esta estrategia permite aplicarse a una verdadera reforma tanto de la Administración y del Estado como, por ejemplo, de la educación, y puede abrir, además, un nuevo desarrollo hacia la sociedad de servicios, la sociedad de conocimientos, que es la del porvenir.

Esta opción estratégica inhabitual parecerá ciertamente simplista a algunos, chocante o irrisoria a otros. ¿Crée usted realmente, se me dirá, que se puede reformar la sociedad simplemente aumentando, puesto que ahí está el lugar de formación de las élites, el número de alumnos de las Grandes Escuelas? Yo responderé que hace falta algo más que la renovación de las Grandes Escuelas: la supresión de los Grandes Cuerpos, la transformación de los procedimientos de entrada en la alta función pública, la competición entre las Escuelas, la transformación de la formación didáctica actual en aprendizaje del análisis y de la investigación autónoma. El aumento del número de los concurrentes en la lucha por las plazas ya no sería ahora un elemento despreciable; permitiría hacer estallar un monopolio arcaico cuyas consecuencias son lamentables. El sistema actual esteriliza los recursos existentes, impide acudir a recursos nuevos y hace imposible la transformación de nuestro estilo jerárquico.

Por lo que se refiere a la reforma de la educación se me opondrán objeciones no menos vivas. Se cree, en efecto, gene-

ralmente, que es en el nivel primario, casi en el maternal, donde hace falta empezar la reforma para continuar seguidamente de escalón en escalón. Pero yo no estoy de acuerdo con este modo de pensar, con esta visión planificadora del cambio. Parece ciertamente lógico empezar por la base; pero sucede que, por un lado, no es posible, y, por otro, que se trata de una mala estrategia porque olvida esos recursos indispensables del cambio que son los propios hombres con sus capacidades y sus entusiasmos. Una buena estrategia debe plantearse en primer lugar el desarrollar esos recursos y ponerlos en disposición de actuar; debe, pues, comenzar a partir de la cúspide.

Mi planteamiento de atacar a la Administración en el terreno de las elites levantará otro tipo de crítica: ¿por qué querer reformar lo que va relativamente bien —la alta función pública, los grandes cuerpos— cuando hay cantidad de reformas mucho más urgentes en la práctica? Mi opción es, sin embargo, razonable; hasta me parece la única posible cuando se contempla seriamente el sistema que constituye la organización administrativa. Es cierto que son los altos funcionarios, y particularmente los de Hacienda, los que con su competencia y dedicación permiten funcionar al sistema, a pesar de las enormes dificultades que engendra. Pero no es menos cierto que el sistema elitista que reserva sólo a los altos funcionarios la responsabilidad de resolver los problemas de una sociedad compleja es también en buena parte el responsable de estas mismas dificultades. Para hacer evolucionar el sistema me parece que no hay otro medio que el cambiar gradualmente los términos de un problema que seguirá siendo insoluble si se plantea en su forma actual.

Todavía se me dirá que hay muchos otros problemas esenciales, sin contar con la inflación y el paro: la distribución del poder en la sociedad, el papel del dinero, la calidad de la vida. Pero si es cierto que se trata de prioridades absolutas, no lo es menos que el primer problema concreto es el de la acción y que para actuar hacen falta instrumentos, es decir, un sistema de gobierno.

El sistema actual

Toda sociedad segrega elites, es decir, medios de responsables unidos por una red de relaciones de cooperación y de rivalidad, capaces de impedir o al menos de restringir la competencia gracias a un conjunto de protecciones y de complicidades. Los liberales pueden soñar en un mercado perfectamente transparente de talentos y los autogestionarios en la supresión de toda jerarquía: ninguna sociedad ha alcanzado nunca a vivir sin elite. Como en tantos otros campos de la organización social, tampoco en éste hay solución ideal. Ningún sistema humano complejo puede renunciar a la especialización de los roles de expertos y de dirigentes. Hasta algunos de los que ocupan estos roles pueden tener interés en tanto que individuos por mantener una competencia abierta. Pero si se constituye un grupo suficientemente coherente, la tendencia a acaparar y restringir el acceso devendrá irresistible. En nuestras sociedades modernas han caído ya en gran parte las barreras de las castas sociales; pero el control del acceso a través de los diplomas y los concursos ha tomado su lugar llegando a constituir para los grupos elitistas un medio de protección contra la concurrencia y para la sociedad un obstáculo a la evolución. Sin embargo, si la existencia de una elite parece constante a través de los sistemas sociales, no es menos cierto que hay una gran diferencia entre una sociedad fundada sobre la existencia de elites muy estrechas, aunque reclutadas de modo igualitario, y una sociedad en la que elites más numerosas y abiertas son capaces de acoger ampliamente los nuevos talentos.

En Francia existe hoy en el mundo administrativo y en los amplios campos de actividad que le están directamente conectados una situación extremadamente restrictiva, a pesar de las apariencias. Todos los puestos están en cierto modo abiertos al talento de modo igualitario; la honestidad de los concursos se encuentra ampliamente reconocida. Sin embargo, los fenómenos de acaparamiento que se podría creer así eliminados se vuelven a encontrar bajo otra forma, y al menos con tanta fuerza: mediante la constitución de grupos muy pequeños, que disponen, como consecuencia de la organización

de la selección, de un cuasi monopolio sobre un cierto número de puestos. Ciertamente ya no se trata de castas sociales; pero estos grupos artificiales constituidos por el propio procedimiento de selección se comportan de modo muy restrictivo. La Administración francesa se caracteriza porque la mayoría de sus puestos de dirección se encuentran prácticamente reservados a los antiguos alumnos de dos grandes Escuelas: la Politécnica y la ENA. La selección no se detiene aquí, sin embargo. Las buenas oportunidades son sólo para aquellos antiguos alumnos de estas dos Escuelas a los que su número de promoción ha permitido entrar en un Cuerpo administrativo o técnico prestigioso: una jerarquía, apenas informal, distingue los miembros de los Grandes Cuerpos de los de Cuerpos menos prestigiosos. Las competencias especializadas de cada cuerpo, pero también su historia y su organización, introducen una distribución de puestos que restringe todavía más la concurrencia.

El sistema se ha extendido a los diversos sectores nacionalizados, cuyos altos puestos se encuentran reservados por lo general a los miembros de los Grandes Cuerpos técnicos y administrativos. Y no ha dejado de tener una gran influencia, si no sobre todos los asuntos privados, al menos sobre un cierto número de grandes empresas en sectores tradicionalmente vinculados al Estado, siendo la siderurgia quizá el mejor ejemplo. Otros sistemas bastante análogos cubren, por otra parte, campos de actividad sustraídos al mercado, tales como la salud, la educación, la arquitectura. En fin, si el nudo del problema se encuentra en la cúspide, es preciso notar que este sistema se ha difundido igualmente hacia la base: los escalones sucesivos de encuadramiento superior y medio han presionado para obtener condiciones de concursos y de estatuto imitados del modelo anterior.

¿Qué es lo que ha permitido que este sistema se mantenga y se desarrolle? El hecho de que, al lado de sus inconvenientes, presenta un cierto número de ventajas nada despreciables, principalmente las tres siguientes:

— Una selección de esta naturaleza permite promover muy rápidamente a puestos importantes a jóvenes brillantes y dinámicos. Sin ella correríamos el riesgo de que prevaleciera

la promoción por antigüedad. Los Grandes Cuerpos constituyen una reserva y un semillero de talento.

— Estos pequeños grupos elitistas, dispersos a través de las diferentes funciones de dirección o de responsabilidad, constituyen redes de conocimiento mutuo y de comunicación extremadamente densas y potentes, a través de las cuales se arreglan innumerables problemas de cooperación y se elaboran los arreglos indispensables.

— En fin, los concursos constituyen una fuente de legitimidad muy importante, que funda el derecho a dirigir y asegura a los dirigentes la autoridad y la libertad necesarias para asumir riesgos. Gracias a su elite la Administración francesa puede asegurar las funciones de innovación.

Todas estas ventajas se pagan, sin embargo, a un precio muy alto e implican contrapartidas muy perjudiciales. En primer lugar, si el sistema elitista permite a los jóvenes acceder rápidamente a los puestos de alta responsabilidad, es preciso ver que estos elementos brillantes no son naturalmente dinámicos. En efecto, el sistema fomenta el conformismo, siendo la presión del medio tanto más fuerte cuanto más estrecho y restrictivo es el grupo. Elites demasiado cerradas tienden naturalmente a la arrogancia y al conformismo. Esta tendencia se refuerza en el caso francés con el hecho de que una de las bazas esenciales de muchos de estos grupos consiste en el dominio de una competencia muy formal y codificada. En fin, es preciso remarcar que este acceso rápido a puestos de responsabilidad, si bien procura el buen manejo de los asuntos, también tiende a proteger a sus beneficiarios de la obtención de la experiencia más profunda que se adquiere en el tajo.

Otro inconveniente grave procede del carácter demasiado homogéneo de estos medios, de la ausencia de fecundación intelectual, que sólo puede venir de la diversidad de orígenes y de formaciones. El sistema de cuerpos hace imposible la hibridación, que resulta una necesidad cada vez mayor para el desarrollo de la innovación. Los canales elitistas de comunicación, por otra parte, no constituyen una solución perfecta al problema de la cooperación entre Administraciones, pues tienden a degenerar en clanes rivales que se desgarran sin escrúpulos para arrancarse los asuntos y los puestos.

En fin, la solidez de la pequeña elite de la cúspide ejerce un efecto de degradación en todos los escalones inferiores, que, de un lado, imitan a la elite en todos sus defectos y, de otro, se esfuerzan instintivamente en paralizarla. La homogeneidad, si bien produce la confianza recíproca y la constitución de un lenguaje común, también acentúa la desconfianza profunda respecto de los terceros. La comunicación deviene difícil entre la elite y los grupos subordinados de los que aquélla depende para la puesta en marcha de sus decisiones. La misma censura que protege a la elite provoca a su alrededor un clima de frustración. Las relaciones entre los que conciben y los que ejecutan son por este hecho raras y conflictivas.

Pero el vicio más profundo del sistema estriba en el papel que la existencia de tales elites juega para el mantenimiento y el desarrollo del modelo burocrático de gobierno. Los dos rasgos fundamentales del modelo, estratificación y centralización, se encuentran, en efecto, directamente vinculados al modo de organización de la elite. Esto es evidente para la estratificación: es a partir de la cúspide como se estructura el conjunto. En los treinta últimos años el movimiento de estratificación se ha acentuado en todas las Administraciones. Las categorías inferiores han conseguido, una tras otra, acomodar a su conveniencia el modelo de la cumbre e imponerlo progresivamente a sus *parteners*. La centralización todavía está funcionalmente más vinculada al sistema de elites; implica, en efecto, jerarquías y mando, valorización de una elite nacional en oposición a los responsables, animadores y empresarios locales. Las propias elites no se justifican, sino por el enorme peso que la centralización hace recaer en la cima. Toda su manera de pensar, todo su sentido de acción y su relación con la realidad se encuentran organizados alrededor de esta responsabilidad fundamental que resulta en los hechos perfectamente ficticia: la filosofía según la cual no se pueden tomar decisiones, sino protegido por la distancia y en virtud de una posición exterior, «superior», justifica y supone a la vez la elite y la centralización. No es posible cambiar la una sin cambiar la otra.

Un último elemento vinculado a la organización de la elite: el modo de razonamiento dominante en la Administración fran-

cesa, un modo impersonal, abstracto, deductivo, común a sus juristas, sus ingenieros, sus financieros, que condiciona muy estrictamente sus realizaciones y sus capacidades. La formación que prepara para los concursos, primero, las mismas Grandes Escuelas, después, perpetúan este modo de razonamiento. Pero sólo consiguen este efecto como consecuencia de la estrecha adecuación entre la organización administrativa centralizada y el modo de constitución de la elite. Un modo de razonamiento, un tipo de racionalidad, no se desarrollan como producto de una educación; no guardan su vigor si no son eficaces en el sistema de acción de los que lo han interiorizado, y no adquieren tal eficacia si no se corresponden con los modos de organización y los estilos de relación entre los hombres.

Este sistema, que reserva la innovación a elites estrechas, desconectadas de la experiencia y a las que el juego demasiado cerrado del poder inclina al conformismo, ya no es defendible en un mundo donde la innovación deviene excesiva en todas las actividades humanas, y resulta menos defendible aún en las actividades de gestión y de regulación del tejido colectivo.

Los dos puntos sensibles del sistema

Como ya he dicho, en toda estrategia de cambio resulta decisivo elegir bien la zona de intervención. Es necesario que constituya un nudo de regulación importante y que ofrezca al tiempo posibilidades de ruptura y de desarrollo: dos características contradictorias a primera vista, pues las zonas frágiles son realmente las mejor protegidas. Tal me parece ser, sin embargo, el caso del sistema de élites: sobre él reposan nudos de regulación cruciales del sistema político, de la vida económica y, por descontado, del sistema administrativo, y constituye también una pieza clave del conjunto educativo. Funciona para el conjunto de la sociedad como los mecanismos de regulación o de programación centrales para los sistemas biológicos: o, para hacer otra comparación, incluso como los mecanismos utilizados por los financieros para controlar

con un uno por cien del capital real un inmenso imperio. Si se transforman estos mecanismos, se actúa sobre todo el imperio financiero, sobre todo el sistema biológico; y es mucho más fácil que refundar directamente este imperio o este sistema, proyecto totalmente utópico. La transformación del sistema de elites puede, pues, tener consecuencias innumerables. Al mismo tiempo, a pesar de las apariencias de extrema invulnerabilidad, el sistema presenta dos puntos muy sensibles sobre los que se puede actuar: las Grandes Escuelas y los Grandes Cuerpos; dos sectores relativamente simples y enteramente en manos del poder público. Para transformarlos no hace falta cambiar ni el derecho ni la economía.

El sistema de las Grandes Escuelas controla la entrada en el mundo de las elites de manera muy simple y muy delicada a la vez. Simple, porque impone de manera impersonal, como natural, el número de seleccionados, determinando así la naturaleza de la elite y ciertas características de la concurrencia que prevalecerá en su seno. Delicada, porque no se limita a esta regla brutal de rarefacción artificial de las elites, sino que asegura (gracias a una mezcla sutil de jerarquía y de compartimentalización entre las escuelas, gracias a la constitución de un mercado extremadamente bien protegido de talentos y de competencias) a la vez la buena calidad de los productos —los jóvenes diplomados— y una adaptación notable entre la oferta y la demanda. Delicada también desde el punto de vista cultural, pues el molde intelectual al que las jóvenes elites han sido sometidas es tanto más potente cuanto que resulta perfectamente ajustado a las características de las funciones administrativas tradicionales, por una parte, y a las tendencias culturales profundas de la burocracia, por otra.

El sistema de los Grandes Cuerpos domina todo lo que se refiere a la política y a los negocios, al poder y al dinero. Es en este club, o más bien en estos clubs, donde se discuten todas las opciones y los compromisos. Y no es que exista un Gobierno secreto detrás de las instancias oficiales; pero cualesquiera que sean los partidos en el poder y los problemas a resolver, el pequeño círculo de personalidades a las que se puede llamar para elaborar y poner en práctica las decisiones, juega un papel nada despreciable en la orientación de la acción. El siste-

ma de los Grandes Cuerpos mantiene y desarrolla los rasgos de compartimentalización y de jerarquía que han sido preparados por las Escuelas. Los Grandes Cuerpos, ciertamente, están mejor protegidos que las Grandes Escuelas; es difícil atacarlos aisladamente; pero es perfectamente posible alcanzarlos en el marco de una reforma más amplia. Examinaremos primeramente lo que se refiere a las Grandes Escuelas, primer elemento a transformar para abrir, renovar y dinamizar las elites francesas.

La reforma de las Grandes Escuelas

La cuestión es mucho más difícil de lo que parece por una sencilla razón: las Grandes Escuelas forman un conjunto de instituciones jurídicamente independientes, disponiendo cada una de un estatuto particular, de recursos autónomos y de una red de mantenimiento que se apoya en los antiguos alumnos y en un conjunto de salidas que de hecho le están reservadas y son consideradas consiguientemente como territorios reservados. Al mismo tiempo, forman un sistema coherente: una misma clientela se dirige a ellas de modo indiferenciado, y ellas producen conjuntamente, hasta en sus relaciones de concurrencia, un grupo social elitista jerarquizado, pero compacto. Resultaría vano pretender reformarlas una a una: los obstáculos se acumularían y la coherencia del sistema tendería constantemente a comprometer los resultados. A la inversa, la tentación de una reforma global implicaría al reformador en la vía de una planificación abstracta e ineficaz. Igual que pasaba con la estrategia territorial, la solución me parece que debe ser buscada en las creaciones institucionales nuevas, pues sólo a través de ellas podría aparecer una nueva dinámica. El objetivo a conseguir no será, pues, la modernización o la democratización de las Escuelas, de su enseñanza, de sus reglas y estatutos, sino la transformación del sistema conjunto que ellas constituyen.

El sistema de las Grandes Escuelas es monopolístico: su diversidad, su autonomía, no introducen entre ellas una verdadera concurrencia, gracias a una mezcla de especialización

en las salidas y de jerarquía en el reclutamiento. Hay ciertamente casos de monopolio estricto como, por ejemplo, el de la ENA, que recluta entre un público de estudiantes ya especializados. Las más de las veces, sin embargo, se dirigen al mismo público, que se distribuye jerárquicamente en función de los resultados de los concursos de accesos, y cada Escuela empuja inmediatamente a sus alumnos hacia salidas específicas. Este sistema elegante atenúa las tensiones que la concurrencia impondría a las instituciones y ahorra a los alumnos el embarazo de la opción. Sin embargo, si se toma cierta perspectiva, sus inconvenientes resultan inmensos. No sólo no forma en modo alguno al estudiante para la toma personal de decisiones, que implica libertad y riesgo, sino que le constriñe a las opciones más conformistas. Además, introduce entre las profesiones y las especialidades jerarquías anacrónicas que hacen mucho más difícil la cooperación y fija todas las élites en un modelo intelectual jerárquico que esteriliza ampliamente toda capacidad de investigación y experimentación.

El problema fundamental de las Escuelas es el de la selección. Lo importante para cada Escuela no es el contenido de la formación dada al estudiante, y menos aún las experiencias que se le permite hacer, sino el de mantener su rango, es decir, tratar de conseguir los mejores estudiantes. Este rango está fijado por una tradición, cuyo aura es lo suficientemente persistente como para poder mantenerse sin grandes esfuerzos de imaginación. Se constata incluso que la presión de los antiguos alumnos, mecanismo de regulación esencial en la materia, se ejerce muy a menudo de manera conservadora. De ahí la debilidad de las Grandes Escuelas en materia de investigación y de desarrollo, su atonía intelectual y su conformismo. Hasta los laboratorios de investigación de la Escuela Politécnica están tan separados de la actividad de enseñanza que podemos preguntarnos cuál es la utilidad de su asociación a la Escuela. Ciertamente, existen notables excepciones, como la Escuela de Minas de París; pero debe subrayarse que ninguna de nuestras escuelas ha alcanzado, ni siquiera pretendido, constituir un foco intelectual comparable al que han llegado a ser después de varios años las mejores Universidades occidentales. Resulta triste constatar hasta qué punto todas estas ins-

tituciones obtienen tan mal partido de sus recursos humanos que son, sin embargo, extraordinarios: un capital intelectual de larga y gloriosa tradición, un cuerpo de estudiantes de gran calidad, una red de contactos excepcional con el conjunto de los medios dirigentes.

Es preciso, consiguientemente, plantearse como primer objetivo el de reemplazar el modelo actual, monopolista, jerárquico y selectivo, por un modelo más abierto, de modo que las diversas instituciones no puedan escapar a la competencia. El nuevo modelo debería basarse en los resultados del esfuerzo realizado, no en la selección de los estudiantes ni en el rango de la institución en el sistema de selección. Para llegar a ello parece importante reflexionar sobre un reagrupamiento y una estructuración diferente de todas estas instituciones. Mientras cada una permanezca limitada a una sola serie de especialidades, el clima francés, el efecto de la tradición le mantendrá fatalmente en el lugar jerárquico que siempre ha sido el suyo. Para transformar el sistema es indispensable que cada institución nueva cubra seriamente las principales especialidades, es decir, que un reagrupamiento o, más bien, una reestructuración permita a sólo tres o cuatro instituciones mantener entre ellas un juego más o menos igual. No habría sino ventajas en tal esfuerzo de desespecialización, en la medida en que los cambios técnicos y la reestructuración de actividades humanas haría cada vez más caducas las especializaciones anteriores.

El esfuerzo necesario para fusionar y reestructurar las instituciones anteriores, celosas de su autonomía, apoyadas en asociaciones de antiguos alumnos extremadamente influyentes, puede parecer demasiado grande para que valga la pena intentarlo. Se trata de una empresa tan extraña a nuestras costumbres que muchos hasta se escandalizarán. Y sin embargo, de ello depende no sólo la calidad de nuestras elites, sino la capacidad de innovación de toda nuestra sociedad. Hablamos constantemente de despliegue industrial: ¿puede éste no pasar por un despliegue intelectual? ¿No es primordial, en un mundo en que la capacidad de conocimiento científico, de imaginación y de experimentación será cada vez más decisiva, el desarrollar aquellos de nuestros recursos más preciosos

desde este punto de vista? ¿Y cómo no ser sensibles al contraste entre nuestra audacia en materia de empresa y nuestra timidez en lo que se refiere a las instituciones de educación? Los gobiernos gaullistas y giscardianos han consagrado enormes esfuerzos a la reestructuración de sectores enteros de industria, aconsejando o imponiendo fusiones. Estas intervenciones concernían a empresas sobre las que el Estado no tenía competencia jurídica ni dominio financiero, mientras que las Grandes Escuelas dependen enteramente de su financiación y no tienen sino una débil autonomía jurídica. Este campo, decisivo para nuestro futuro, es uno de los raros en que ningún obstáculo práctico se opone a la intervención de los poderes públicos: esto solo debería ser suficiente para designarlo como un punto de intervención prioritaria.

Las reestructuraciones necesarias, ¿son, por lo demás, tan difíciles? Se ven con facilidad algunos reagrupamientos naturales alrededor de los líderes más sólidos: en el campo tecnológico y científico, Central, Minas de París, Politécnico; en el campo de la administración, del *management*, de las técnicas de comunicación y de las ciencias económicas y sociales, los grupos de Heccesa, de un lado, Ciencias Políticas-ENA, de otro. Se debería, por otra parte, descompartimentalizar también estos dos campos, consagrando las Universidades tecnológicas una amplia actividad al segundo y, a la inversa, las Universidades de gestión desarrollando una competencia real en especialidades altamente técnicas como la informática.

Este reagrupamiento de instituciones suprimiría la jerarquía entre Escuelas y permitiría instaurar una concurrencia estimulante. Pero, para abrir las elites francesas, todavía es preciso aceptar que aumente el número de entrantes. Es una ley ineluctable: las élites estrechas siempre serán maltusianas, mientras que las élites más amplias, estimuladas por la concurrencia interna, estarán más dispuestas a la apertura y al cambio. Ciertamente deben tomarse precauciones: una ampliación demasiado grande o demasiado rápida conduciría a la reconstitución en el seno de un conjunto demasiado amplio de un núcleo elitista informal. En este campo, como en muchos otros, el crecimiento sólo es bueno si reposa sobre un desarrollo equilibrado de las capacidades humanas e

institucionales. El reagrupamiento, la definición de misiones nuevas, un análisis totalmente diferente de las salidas de los estudiantes, pueden hacer posible un crecimiento sano, que conduciría a doblar o triplicar, según el caso, el número de estudiantes de estas instituciones.

¿Pero no sería mejor, se me objetará, aplicar todos los esfuerzos y recursos financieros al desarrollo de las Universidades que se dirigen a un público mucho más amplio? No lo creo. Las Grandes Escuelas existen; es posible transformarlas, pero no suprimirlas. Mientras existan, será posible tener éxito en una experiencia como la de Compiègne, pero es poco concebible levantar un número importante de Universidades a su nivel. La reforma podría preparar el terreno para que gradualmente algunas de entre ellas lo consigan; pero sería desastroso ir demasiado deprisa. Lo importante es conocer bien el objetivo que se pretende: se trata de hacer evolucionar el sistema de elites francés, no de ofrecer la mejor educación universitaria a todos los que la demandan. Volveré sobre los problemas de la Universidad en el capítulo próximo, pero quisiera subrayar desde ahora que es importante tener prototipos, hacer experiencias escalonadas. Las Grandes Escuelas actuales constituyen aquí un capital que no es preciso desperdiciar. Su reagrupamiento y desarrollo sería una operación difícil, a la que deberían aportarse los mayores cuidados, pero que tendría todas las posibilidades de éxito, y este éxito tendría un efecto de entrenamiento considerable no sólo en la orientación de las elites, sino igualmente en el desarrollo del conocimiento y de la investigación y sobre el mundo universitario en general.

Subsiste un último problema: el de la selección. Las nuevas instituciones, aunque ampliadas, continuarían siendo instituciones de calidad, relativamente pequeñas: ¿cómo se elegirían los entrantes? Los actuales concursos constituyen el nudo en torno al cual se estructuran las elites francesas; son ellos los que fundamentan y legitiman la jerarquía. Quien ha pasado un concurso está ya jerárquicamente situado en la sociedad, cualesquiera que sean sus realizaciones. Resulta, pues, esencial que los concursos sean suprimidos. No se conseguirá nunca constituir un sistema abierto mientras este

principio de selección domine las otras actividades de las Grandes Escuelas. La mejor solución, a mi modo de ver, consistiría en mantener las clases preparatorias, pero transformándolas profundamente. Haría falta, por ejemplo, integrarlas en las instituciones nuevas, dándoles como misión no la de seleccionar a los mejores, sino la de separar a los que no pueden seguir en buenas condiciones esta enseñanza intensiva de nivel elevado. No se trataría de clasificar con extremo rigor a candidatos a los que ínfimas diferencias podrían orientar en una dirección o en otra, sino de retener una buena mayoría de efectivos ya seleccionados en base a los títulos, en función de sus reacciones a la prueba de los dos primeros años de formación. Se me objetará el carácter bárbaro, anacrónico, esterilizante de los años preparatorios. Es evidente que una amplia apertura es necesaria tanto en el contenido de la enseñanza como en los métodos. Por eso es necesario que las clases preparatorias se integren directamente en las instituciones para las que preparan, a fin de que sus prácticas se replanteen en función de las necesidades a las que respondan. Pero es preciso también que la armadura pedagógica que representan no se hunda, que se asegure una continuidad.

La supresión de la selección jerárquica para la entrada deja subsistir todavía el problema de la selección en la salida, de la clasificación para las escuelas de aplicación, que resulta cada vez más absurda con el tiempo. ¿Por qué los diez primeros en la clasificación de salida del Politécnico han de tener siempre la vocación de Minas y los cuarenta o cincuenta siguientes la de Puentes? La supresión de este tipo de clasificación no plantearía ningún problema pedagógico o de organización; afectaría en cambio positivamente al espíritu de la institución y al comportamiento de los estudiantes. Resulta capital desarrollar otras razones para trabajar diferentes de este objetivo del éxito escolar. Los estudiantes son más sensibles de lo que se cree al interés del conocimiento en sí mismo, sobre todo cuando está vinculado a una investigación y puede permitirles aportar una contribución original. Hay quien dice que tenemos ya demasiados investigadores, que la investigación aleja de la vida práctica y perjudica el sentido de la responsabilidad.

Pero esta visión del aprendizaje intelectual y moral me parece absurda. Ciertamente, si se dirige demasiado pronto, como sucede actualmente, a jóvenes brillantes, pero sin experiencia hacia la investigación fundamental, esto puede conducir a la esterilidad científica y a la irresponsabilidad social. Pero se trata, al contrario, de permitir a los futuros miembros de la elite que hagan, en el momento en que son más receptivos, la experiencia del trabajo empírico, en el que se aprende a hacer prueba de imaginación y de humildad en la búsqueda de soluciones. Todas las experiencias extranjeras y hasta francesas muestran el extraordinario potencial de energía creadora que pueden manifestar los jóvenes entre los 20 y los 30 años.

Pero el sistema actual se esfuerza absurdamente en desviarlos de toda contribución original, acantonándolos en una lucha por las plazas infinitamente menos formadora que el análisis de los problemas reales al que les llevaría la investigación aplicada. También convendría, pues, integrar las escuelas de aplicación en las nuevas instituciones, de las que constituirían terceros ciclos. Sólo una minoría de los estudiantes haría un doctorado; pero todos consagrarían una parte de sus dos años de especialización a una investigación aplicada que comportaría la presentación de memorias de investigación. Se fomentaría, sin embargo, la existencia de un número importante de doctorandos, pues es a través de una investigación activa, que asocia directamente numerosos estudiantes, como una institución puede devenir un foco intelectual vivo. Instituciones como la Caltech, el MIT o el Polytechnicum de Zurich han ganado de este modo su prestigio. Y no me consta que sus estudiantes hayan sido desviados de las responsabilidades prácticas. Esta inversión en la investigación aplicada y, parcialmente, en la investigación básica, presentaría por último la ventaja de emplear a los enseñantes a tiempo total, que es indispensable para el desarrollo de instituciones vivas y ricas.

La reforma de los cuerpos administrativos y técnicos

Las elites francesas no son sino parcialmente elites administrativas. Las Grandes Escuelas producen los responsables

de muchas otras actividades y existen felizmente muchos miembros de las elites sociales que han ascendido por otras vías. ¿Por qué, pues, centrar la estrategia de apertura de las elites en la Administración Pública? Porque los Grandes Cuerpos administrativos y técnicos constituyen, si no el núcleo de las elites francesas, sí al menos el punto de apoyo a su sistema jerárquico y la fuente de su legitimidad. Conseguir la reforma de las Grandes Escuelas es transformar a la vez el sistema de los Grandes Cuerpos: el conjunto es profundamente coherente y en gran parte dirigido desde la cumbre. En tanto que subsista la jerarquía de cuerpos, habrá una presión irresistible que contribuya a mantener o recrear la estructuración actual.

Consideremos el sistema que constituye actualmente el Cuerpo de Minas. Cuenta con 300 miembros repartidos en tres partes más o menos iguales entre la Administración propiamente dicha, el sector nacionalizado y el sector privado. Son los jóvenes quienes mayoritariamente ocupan los empleos administrativos. En ellos permanecen unos 10 años antes de «*pantoufler*» a los empleos de Dirección general. Allí vienen entonces a reunir bajo su mando a sus compañeros politécnicos de las mismas promociones, que sólo más raramente acceden a los mismos puestos. La jerarquía típica será la siguiente: dos o tres presidentes o directores generales «mineros», directores de departamentos o de grandes explotaciones politécnicas o procedentes de la Escuela Central, jefes de servicios y directores de fábrica ingenieros, salidos de escuelas menos prestigiosas. Sólo una minoría de las industrias francesas obedece exactamente a este modelo, pero es una minoría que cuenta: todo el sector nacionalizado, salvo la Renault, la mayoría de las grandes empresas de industria pesada como la siderurgia, los metales no férreos, la química, la electricidad, la nuclear, en fin, el sector de banca y seguros, que está casi completamente acaparado por la inspección de finanzas. Los responsables así designados tienen generalmente una gran calidad, pero el modelo de organización tiende a reproducir los defectos del sistema burocrático de la Administración: centralización asfixiante, sobrecarga de indigentes, irresponsabilidad de los cuadros, pesadez de conjuntos gobernados por un exceso de reglas, falta de adaptabilidad y de imaginación.

¿Cómo remediar todo esto? No veo otra solución que la supresión de los Grandes Cuerpos. Es el único medio de cortar el cordón umbilical entre la Administración y los negocios, de abolir en los jóvenes el espejismo de las carreras regias, de hacer el sistema de elites más rico y viviente. Es preciso arriesgarse a esta ruptura, pues los elementos de un nuevo orden existen ya: las grandes empresas no dependen de la existencia de los Grandes Cuerpos. Si recurren a sus miembros, es sobre todo en razón de una colonización por éstos de un cierto número de actividades a partir del dominio que ejercen sobre puntos fuertes del aparato del Estado. No es particularmente necesario que los grandes dirigentes del mundo industrial francés hayan hecho sus primera armas en la Función Pública. Y no hay ninguna exigencia técnica, ninguna competencia particular, ninguna necesidad prioritaria que justifique la existencia de los Grandes Cuerpos. Ciertamente, se citará el caso del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas, que necesitan un personal de Magistrados especializados; éstos deben, para guardar su independencia de magistrados, beneficiarse de un estatuto particular y constituir, pues, cuerpos. Pero no es en absoluto necesario que estos cuerpos estén constituidos por una superelite, reclutada a la salida de una escuela ya extremadamente elitista que monopoliza la selección de la alta función pública. El Consejo de Estado siempre deberá tratar de reclutar a los mejores juristas y a los mejores expertos en los campos de su competencia; pero no es deseable que la especialidad —perfectamente general— de juristas del Consejo de Estado o de inspector de finanzas sea tenida por superior a todas las demás. Los cuerpos son maltusianos, están vinculados al modelo de razonamiento que funda su poder; constituyen un obstáculo insuperable para la introducción de los conocimientos nuevos que requiere la gestión de un tejido colectivo cada vez más complejo.

Si la supresión de los Grandes Cuerpos no implica, pues, tantas dificultades a nivel de las funciones y de las tareas como podría creerse, plantea, sin embargo, problemas de gestión interna, de organización, de desarrollo y de política. Pues no se puede pretender suprimir el sistema actual de gestión del conjunto administrativo más que si se es capaz de imagi-

nar y de poner en obra otro. ¿Sobre qué debería fundarse este nuevo sistema? Esencialmente sobre la organización de un verdadero mercado de capacidades. Pues lo que aportan —muy mal— los Grandes Cuerpos es capacidad; ellos se han dado precisamente el monopolio de la misma y prohíben toda concurrencia: si se hace desaparecer el monopolio, hay que organizar la concurrencia, pues en tales materias ésta no puede funcionar eficazmente sin regulación. Importa primeramente conocer de modo mucho más preciso la naturaleza de esta capacidad, que es efectivamente muy diversa. Buena parte de ella es de orden interno, consiste en el conocimiento de las prácticas segregadas por la Administración y de su lógica. Otra parte está hecha de conocimientos y de experiencias de orden más general: economía, finanzas, mercados industriales, conocimientos tecnológicos, *management*. El resto consiste en conocimientos totalmente indirectos, cuyos verdaderos expertos no tienen acceso a la Administración. Resulta esencial que en adelante las nuevas capacidades indispensables para una buena gestión del tejido colectivo sean acogidas ampliamente y sin discriminación abusiva. Desde el punto de vista de la calidad y de la utilidad, el conocimiento de la opinión pública, de las tendencias socioculturales, el análisis organizacional y de sistemas tienen al menos tanta importancia como el análisis financiero o jurídico. Por lo que se refiere a los dominios de la salud, del urbanismo, de la cultura, requieren tanta dedicación y esfuerzo como el prestado tradicionalmente a las finanzas o a la educación. La capacidad de orden interno debería ciertamente subsistir, pero su parte debería ser mucho más limitada y sobre todo habría que acudir mucho más en este campo a los prácticos de la máquina. Por lo que se refiere a las capacidades que se corresponden a las disciplinas tradicionales mayores —finanzas, derecho, economía—, importaría reavivarlas mediante el recurso al exterior.

Por todas estas razones me parece que la Administración pública francesa necesita uno o dos organismos ligeros, semejantes al Comisariado para el Plan, que tengan un rol de consejo en organización y en *management* y puedan encargarse de todo el aspecto técnico de la regulación de este mercado de

la capacidad que es indispensable crear. Japón, Suecia, Estados Unidos, poseen organismos de este género. La regulación jurídica podría ejercerse por una Comisión de la Función Pública, de alto estatuto, que podría jugar un rol mucho más activo en lo que se refiere a las reglas de la concurrencia: apertura de puestos, términos de los contratos, posibilidades de mutaciones, etc. En lo que se refiere a los propios empleos, me parece que deberían ser contractuales. Si se va hasta el límite del concepto de capacidad (al que se puede asimilar, por otra parte, desde el punto de vista jurídico, el concepto de animación), resulta clara la incompatibilidad entre la tarea de experto o de animador y el estatuto de la función pública. El experto funcionario tendrá siempre tendencia a dormirse en la rutina, gracias al monopolio que ostenta. El servicio del Estado de mañana exige una concurrencia más abierta, que sólo la contractualización de los expertos puede asegurar. Nada impide, por lo demás, dar a los expertos, después de un cierto tiempo de servicio (diez años, por ejemplo), el derecho de postular empleos permanentes de responsabilidad, en los que abandonarían su rol de experto. En fin, sería esencial que los puestos de experto estén ocupados por personas de origen diverso, que no tengan únicamente una experiencia administrativa. El último elemento indispensable de tal reforma sería la creación, en todos los grandes conjuntos administrativos, de direcciones de personal y de organización, mucho menos administrativas y jurídicas que las direcciones actuales, y que habrían de ser capaces de jugar un papel muy activo en el análisis de las necesidades, la prospección del mercado de personal, la elección de hombres.

Una reforma de esta entidad sólo es posible si va acompañada de la reforma de las Grandes Escuelas tal como antes ha sido expuesta. A partir de las nuevas instituciones podrían constituirse verdaderos mercados de capacidad. La experiencia de la investigación, los trabajos de los estudiantes, contribuirían mucho a desarrollarlas. Ciertamente las dificultades serían considerables; pero se trata de una tarea realizable en la medida que tenga éxito la reforma de las Grandes Escuelas. Se suspendería primeramente el reclutamiento de nuevos miembros de los Grandes Cuerpos, reemplazándolos

por contractuales. Y una vez que se dispusiera de un número suficiente de contractuales, la regulación del mercado de la capacidad podría ponerse en marcha y la reforma de toda la alta función pública estaría definitivamente lanzada.

Una estrategia de creación institucional

Para terminar, quisiera volver sobre la estrategia de conjunto a la que responden las reformas aquí propuestas. He hablado de una estrategia de ruptura. La expresión sólo es pertinente a medias. Haría falta hablar también, y puede que sobre todo, de estrategia de creación institucional. Por tal entiendo las inversiones en hombres, en métodos, en sistemas de organización y en reflexión, mucho más que en edificios. No se trata en efecto de destruir lo que existe, sino de utilizar mejor ese capital, de invertirlo de otro modo para que pueda fructificar mucho más. Si se me permite proseguir por un momento con esta metáfora capitalista, la reforma debería poner los recursos humanos, que hoy están indebidamente utilizados, en disposición de explotar el mejor «mercado portador» que se puede hoy imaginar: el del conocimiento y la capacidad, el del desarrollo intelectual. Este capital lo constituyen ciertamente los conocimientos, las relaciones y el prestigio de las Escuelas y de los Cuerpos; pero también y sobre todo la extraordinaria energía potencial de los jóvenes talentos, que hoy se desperdicia.

Las reformas decretadas por el gobierno socialista no han facilitado estos caminos que propongo. Ciertamente en su celo por el cambio muchos socialistas descubren ahora la importancia de esos Grandes Cuerpos y esas Grandes Escuelas que quisieron ignorar y que pueden en cierto modo hacerle resistencia. Pero en el gran torbellino que están creando, particularmente con las nacionalizaciones se acrecienta la demanda de altos funcionarios bien preparados. De donde procede el riesgo de un reforzamiento de este sistema de elites estrechas contra el que los ciudadanos franceses se rebelan.

Simétricamente, ciertos innovadores se inquietan cada vez más ante el ascenso de la politización y la presión interna de

los sindicatos y del personal de las grandes organizaciones para la promoción por antigüedad. Tendrán entonces tendencia a defender a los Grandes Cuerpos que aparecen como un recurso y una reserva de sabiduría ante la demagogia que amenaza. Suprimir los Grandes Cuerpos puede parecer entonces no como una creación institucional, sino como una destrucción. Este temor no es ciertamente vano. Los Grandes Cuerpos son instituciones poco irradiantes pero que cumplen un rol de regulación del que la sociedad tiene necesidad; es preciso que sean reemplazados por otras instituciones que les reemplacen.

Dos creaciones institucionales son indispensables para hacer posible esta mutación de las élites francesas: primeramente, esos nuevos conjuntos universitarios de clase internacional salidos de las Grandes Escuelas actuales, cuya creación he sugerido; seguidamente, estas redes y estos mercados de capacidades a los que me he referido. Estos últimos constituyen a su manera una creación institucional particularmente delicada, pero que podría adquirir una amplia irradiación apoyándose sobre los nuevos conjuntos universitarios. En fin, el desequilibrio relativo y calculado introducido por esta reforma podría ser el punto de partida de la nueva forma de regulación política de la que antes he dicho que resulta «a la vez indispensable e imposible». Ruptura, pues, dejando prever un desequilibrio, pero ruptura orientada por la creación institucional inmediatamente posible, hacia la creación institucional futura.

¿Puede asumirse este riesgo en la coyuntura política y social tan difícil que estamos viviendo? Así lo creo. Creo incluso que no tenemos opción. Todo nuestro problema consiste en actuar para que en la crisis que sufrimos la ruptura sea benéfica y no regresiva. Nuestras posibilidades de éxito reposan, es cierto, sobre otro reto que conviene explorar ahora ya, el reto de dar prioridad al conocimiento para combatir la tecnocracia.

CAPITULO VII

CONTRA LA TECNOCRACIA APOSTAR POR EL CONOCIMIENTO

El reconocimiento como valor de desarrollo

El conocimiento da miedo. La inteligencia y el talento son venerados, pero no el conocimiento. Y es que éste comporta el riesgo del cambio; se impone al hombre sin tener en cuenta ni sus deseos ni la imagen que tiene de sus necesidades; subvierte el mundo intelectual y social establecido. Aunque constituye ciertamente una promesa de desarrollo, también es y ante todo una exigencia de realidad. De ahí la ambivalencia que a su respecto manifiestan tanto el simple ciudadano como el responsable. Todos sabemos que los beneficios derivados de un descubrimiento o de un progreso material se pagarán con un costo humano, cultural y social. Todo desarrollo del conocimiento es un riesgo, pues conducirá a un cambio que se producirá, aunque se realice con nosotros y por nosotros, sin que podamos controlar su curso. Una sociedad capaz de aceptar este riesgo se desarrollará, pero una sociedad que de una manera u otra lo rehúse, declinará.

La sociedad francesa, como todas las sociedades modernas, y quizá más que otras sociedades de este tipo, cultiva la contradicción que acabamos de exponer: la ciencia le parece buena, pero a condición de resultar desencarnada. La tecnología, en cambio, le parece peligrosa e inhumana, pues es susceptible de las peores manipulaciones. Para protegernos contra el conocimiento, los franceses hemos imaginado un personaje mítico que nos resulta muy útil porque podemos cargar sobre él todos los pecados: el «tecnócrata». Tendemos a imaginar un sabio noble y puro en contraste con un tecnócrata arrogante y odioso. Nuestras elites y nuestros gobernantes no se sustraen a esta tendencia. Saben ciertamente que la ciencia no sólo informa que domina el desarrollo de las co-

sas, y están prestos a invertir en ella. Pero el temor de ser cuestionados subsiste: se quieren resultados tangibles y sin riesgos; se invierte en programas y no en hombres; se hacen enormes esfuerzos por dirigir la ciencia en lugar de constituir y sostener comunidades científicas abiertas. De ahí procede esa política ambiciosa y estrecha, compuesta de breves instantes de entusiasmo que siguen arbitrariamente a la rutina y a los largos períodos de letargo, y de ahí esa práctica de corta visión sometida a las presiones de los grupos de interés que han acabado constituyendo el *establishment* científico. Sin embargo, ninguna reforma de la sociedad francesa tendrá éxito si no es a condición de apoyarse sobre este valor fundamental que representa el conocimiento y que no debe ser vivido como un valor de verdad sino como un valor de desarrollo, es decir, de utilidad: a la interrogación metafísica responde la ciencia con una posibilidad de acción; la ciencia nunca sustituirá a la verdad revelada, ni en su forma marxista bastarda ni en sus formas positivistas más rigurosas.

Toda estrategia de cambio debe conceder, pues, prioridad al conocimiento y, consiguientemente, hacer que las comunidades científicas y tecnológicas sean vigorosas y abiertas, que las relaciones entre el conocimiento fundamental, el conocimiento aplicado y la utilización final sean más rápidas y vivas. Es deber de todo gobierno luchar para que los ciudadanos sean conscientes de estos retos. Su papel no es tanto el hacer buenas opciones de desarrollo como el hacer que la sociedad sea capaz de aceptar los riesgos y de efectuar las opciones por sí mismas. Para ello es necesario tomar en serio tanto los problemas de las comunidades científicas y técnicas portadoras de nuevos conocimientos como el temor de los franceses ante los riesgos de cambio inherentes a estos conocimientos. Las dos cosas se encuentran estrechamente relacionadas y las soluciones no son necesariamente contradictorias. Los temores de la opinión son comprensibles, pero se equivocan de dirección: la tecnocracia no nace del progreso del conocimiento, sino antes bien de sus bloqueos o de sus malas orientaciones. Para que el desarrollo científico sea más eficaz y disminuyan los riesgos de acaparamiento tecnocrático, el medio más útil consiste precisamente en abrir el mundo del conocimiento.

El hecho es que hoy tenemos la impresión de no controlar nada en absoluto. Por doquier encontramos expertos que imponen límites, nos fuerzan a tomar conciencia de nuestros condicionamientos, determinan la buena opción. Todas las decisiones de peso son producidas por tecnócratas distantes que nada consideran de lo que viven los hombres. Creen algunos que, llevada esta lógica a su extremo, unos ordenadores omniscientes serían capaces de decidirlo todo en nuestro lugar.

La realidad es, sin embargo, muy diferente. En primer lugar, los ordenadores nunca han decidido nada y nada decidirán jamás. Ciertamente, los especialistas intervienen en todas partes, y muchos responsables se escudan tras el ordenador para imponer sus opciones. Pero este comportamiento, después de todo, no es nada nuevo; los expertos siempre han impuesto sus soluciones, y los dirigentes siempre han camuflado sus voluntades y deseos tras el veredicto de los expertos. Los forjadores de la Edad de Hierro, los arquitectos faraónicos y los constructores de puentes de la Alta Edad Media han disfrutado en su tiempo de una influencia mayor que la que tienen nuestros actuales informáticos; y si entonces no existían las ciencias humanas, había una astrología que las reemplazaba. Por supuesto, la generalidad del fenómeno no debe impedirnos combatirlo. La experiencia del pasado puede sin embargo darnos los medios de hacerlo eficazmente. No ha sido ni la reglamentación ni la detención del desarrollo lo que nos ha librado de las cofradías tecnocráticas del pasado, sino el juego concurrencial del conocimiento. La multiplicación de especialidades, capacidades, de expertos y de especialistas, es lo que ha hecho cada vez más difícil el acaparamiento de toda una zona de actividades por un grupo restringido. Ciertamente, la tecnocracia renace siempre, y la nueva siempre da más miedo que la anterior a la que ya se había conseguido domesticar. Lo esencial, sin embargo, no es saber si la situación actual es peor, sino ser capaz de dominarla y de transformarla.

La paradoja consiste en que cuantas más garantías exigimos contra lo nuevo, es decir, contra el conocimiento, mayores posibilidades se conceden a los tecnócratas de acrecentar su poder. Pues éstos no prosperan sino en medio de la incertidumbre y la restricción. Si el saber fuera transparente, no

habría hoy tecnocracia posible. Las intervenciones fructíferas son las que organizan las relaciones humanas de modo tal que hacen posible el acaparamiento del conocimiento no por un individuo sino por un grupo. Es preciso abrir los grupos, desmitificar el conocimiento, hacer jugar los conocimientos más profundos contra los falsos conocimientos: es en los terrenos más imprecisos y menos científicos —marketing, educación, salud— donde los tecnócratas son más peligrosos.

Por otra parte, la tecnocracia es de natural maltusiana. No se compromete en el desarrollo, sino cuando los inventores, los verdaderos innovadores, hace ya mucho que se han lavado las manos. La tecnocracia a menudo esperará a que una innovación haya tenido éxito en el extranjero o, peor todavía, creará una especialidad artificial que impedirá atacar directamente el problema. Tal sucede por ejemplo en Francia para un gran número de decisiones públicas, en relación a las cuales es más importante conocer el procedimiento administrativo que va a permitir actuar que poseer conocimientos serios sobre el problema.

Reglamentar, orientar, pretender dirigir el desarrollo del conocimiento, es la pendiente por la que resulta más fácil deslizarse. Pues el hombre prefiere su cadena de hoy, aunque la maldiga, al riesgo de la libertad de mañana. Se llega así desgraciadamente a privilegiar el conocimiento herético del pasado a expansas del conocimiento nuevo. Se enerva la posibilidad de irrigar el presente con la savia del futuro y se hace así mucho más fácil el acaparamiento del saber por ese *establishment* que se pretende amordazar. Apostar por el conocimiento, es decir, por la apertura y el cambio exige mucho esfuerzo y valor.

El problema es decisivo en un país como Francia, donde los recursos materiales son relativamente limitados y cuya actividad económica no puede mantenerse sino en base a un desarrollo más sofisticado fundado precisamente en el conocimiento. Esta apuesta es posible. Disponemos de un considerable capital de tradiciones, de competencias y de valores. Pero es indispensable intervenir, pues nuestro sistema de producción y de difusión del conocimiento está en trance de hundirse. Si no conseguimos producir en este terreno un giro

drástico de la coyuntura no podremos adaptarnos adecuadamente al mundo moderno.

Reactivar el sistema investigación

La primera cuestión a tratar es la investigación y el sistema humano que constituye. El conocimiento no se produce sino a partir de la investigación oficial especializada, y podemos interrogarnos sobre el valor de una separación nítida entre amateurs y profesionales. No obstante, en los países desarrollados es en las instituciones especializadas donde se encuentra el núcleo, la fuerza de entrenamiento y la casi totalidad del esfuerzo de investigación. Por eso, para abordar el problema de la producción y la difusión del conocimiento, es preciso comprender primeramente el sistema de la investigación. Insisto en este término de sistema porque generalmente el interés por las instituciones suele ser anecdótico o estrechamente utilitario, privilegiándose casi siempre las consideraciones sobre los programas y sobre los individuos. Se cree con demasiada ligereza que buenas opciones sobre los programas o sobre sus responsables bastan para obtener buenos resultados. Pero la investigación no sólo consiste en resultados inmediatos; su desarrollo en el tiempo transforma los problemas y también las ideas que se tienen de los programas y de los resultados. La investigación es al mismo tiempo un conjunto humano que puede ser o no ser adecuado para la producción de los individuos. No se hace buena investigación con buenos programas sino con buenos investigadores. Y no se hacen buenos investigadores sólo con una selección más severa sino formándoles y estimulándoles gracias a la existencia de un sistema de investigación activo, viviente, agresivo.

El sistema de la investigación comprende la selección y la formación de los individuos (universidades, grandes escuelas); la producción del conocimiento (laboratorios e institutos de las universidades, de las grandes escuelas, del C.N.R.S., laboratorios privados); la difusión de conocimientos; un mercado o una serie de mercados, hombres, programas y financiación; en fin, una comunidad o más bien comuni-

dades científicas casi siempre internacionales, con sus normas y sus redes de influencia. Tal sistema es extremadamente complejo en razón del número de sus elementos, pero también de su interdependencia y de su interpretación. Las empresas dependen del sistema de formación y del mercado de empleo a los que deberán dirigirse para reclutar sus especialistas y sus cuadros; pero no hay simbiosis entre estas instituciones y las empresas. Muy diferente es lo que sucede en el sistema de la investigación, donde las Universidades son a la vez instituciones de formación y de producción. Cada uno de estos subsistemas estrechamente interdependientes comporta ciclos de efectos y tiempos de reacción extremadamente variados. La selección y la formación, la difusión de conocimientos, tienen efectos a largo plazo, mientras que la financiación tiene efectos a corto. Algunos subsistemas poseen cuadros de referencia supranacionales como sucede con el mercado y la comunidad científica; pero otros no, como sucede con las instituciones científicas. Pero en Francia, se tienen tendencia a no ver más que un lado del problema, el lado estrechamente instrumental. Se piensa en la relación entre financiación y resultados, sin tener en cuenta otros efectos del sistema de los que depende la eficacia. La ignorancia de estos efectos resulta desastrosa y explica esa alternancia de la ilusión pasajera y de las desilusiones que ha marcado en muchos países, y no sólo en Francia, la historia de la investigación.

El cuadro puede parecer negro. Y por descontado que hay algunas luces entre todas estas sombras, pero sus grandes líneas se corresponden desgraciadamente con la realidad. La posición de dos franceses que han obtenido el premio Nóbel recientemente, Monot y Guillermin, son idénticas y perfectamente claras en este punto: la investigación francesa se muere de burocratización. El sistema es cerrado, no porque los investigadores franceses sean culturalmente hostiles a los contactos, sino porque los mecanismos administrativos instalan una barrera difícil de franquear entre el C.N.R.S., que agrupa a la mayoría de investigadores, y las universidades, y porque barreras todavía más fuertes se han constituido entre la industria y el C.N.R.S., entre la industria y las universidades. La reunión de investigadores profesionales en el C.N.R.S. tiende

a desconsiderar a los investigadores a tiempo parcial de la Universidad y a los investigadores menos «nobles» de la industria. Los estudiantes de doctorado, que constituyen en numerosos países la fuerza de trabajo más motivada y agresiva de la investigación, son a menudo despreciados. Tampoco los amateurs son tenidos en cuenta.

Este carácter cerrado, monopolista, del sistema de la investigación proviene de su estatuto estatista burocrático. Bien protegidos, beneficiarios a diferencia de sus colegas extranjeros de una protección muy generosa y de una independencia casi total, los investigadores franceses no se encuentran sin embargo satisfechos, sino todo lo contrario. Sufren la pesadez burocrática de las reglas de gestión de sus instituciones y de una ausencia total de movilidad. No hay mercado de competencias en la investigación francesa. La concurrencia entre instituciones se encuentra limitada como consecuencia de lo anterior, y el Gobierno de este conjunto sólo puede asegurarse gracias a la utilización de mecanismos centralizados que corrigen como pueden la gestión corporativa de los notables del sistema. Este tiende naturalmente a la compartimentalización y la fragmentación. Aquí nadie tiene interés en cooperar con nadie. Cada institución, celosa de su autonomía, trata de obtener el máximo a expensas de sus concurrentes. En las disciplinas o sectores más débiles se llega a un fraccionamiento completamente absurdo. En sectores fuertes o dotados de tradiciones importantes, el conjunto se estructura alrededor de polos motores tradicionales; el riesgo es entonces el del conservadurismo, pues los campos más prometedores son a menudo los nuevos campos, a caballo entre diversas disciplinas y entre jurisdicciones e instituciones. La estrategia de la investigación sufre, en fin, condiciones de financiación que no dejan ninguna libertad de gestión a los responsables y les obligan a hacer malabarismos con los presupuestos para conseguir mantener sus instituciones en equilibrio.

Examinemos ahora las grandes instituciones que aseguran la gestión del conjunto de la investigación. El C.N.R.S. es una institución extremadamente pesada que comprende alrededor de 8.000 investigadores. Está dominado por los condi-

cionamientos presupuestarios y de personal. Creado para escapar a la esclerosis universitaria, ha acabado esclerotizándose. La funcionarización del personal (que no es una regla jurídica, pero que existe de hecho) es la causa principal de esta esclerosis, junto con el gigantismo de la institución y su incapacidad de escapar a la centralización. El gran crecimiento que ha conocido en los años 60 le dio un cierto dinamismo durante unos años. Pero la crisis de 1968 y la interrupción actual del reclutamiento comienzan a hacer sentir sus efectos desastrosos. La reacción malthusiana de los sindicatos a esta represión conduce, en efectos, a impedir prácticamente a los jóvenes el acceso a la investigación, es decir, a suprimir toda fuente de dinamismo interno. Si se prolonga la política actual en una disciplina como la sociología, en diez años el 94 por 100 de los investigadores tendrán más de 40 años. Se trata de un ejemplo extremo, pero la misma tendencia podríamos encontrar en todas las demás disciplinas. Las Universidades, por otra parte, no constituyen en absoluto un medio capaz de reemplazar los inconvenientes descritos. La colaboración con el C.N.R.S. les es difícil a causa de los problemas estatutarios. Los matrimonios personales de funciones asegurados por muchos notables del medio tampoco deben producir ilusión: la sinergia es rara entre las instituciones. Por lo que a los laboratorios de investigación de las grandes empresas industriales se refiere, también viven en sus guetos. Los contactos sólo tienen lugar a título individual y generalmente al más alto nivel.

Vagamente conscientes de esta pesadez y de esta esclerosis, los gobiernos han intentado actuar lanzando programas prioritarios, acciones concertadas, contratos-programas. La D.G.R.S.T. (Delegación General para la Investigación Científica y Técnica) ha sido su principal instrumento de acción, pero también se ha esclerotizado rápidamente. El peso de los factores administrativos en las opciones científicas ha devenido preponderante. El rigor de la gestión de los programas resulta siempre más importante que su contenido. De todas formas, en verdad, nadie se interesa de hecho, pese a las apariencias, por el desarrollo de los hombres y por las cuestiones esenciales, es decir, por el dinamismo de las instituciones. Los

problemas de personal nunca son abordados más que desde una perspectiva de protección jurídica. Presiones sindicales y presiones burocráticas convergen para que la gestión del personal se encuentre completamente separada de los problemas planteados por el mercado de trabajo y el cumplimiento de las misiones. Esta funcionarización casi total del personal de investigación que ya es grave en el presente resultará desastrosa en un futuro no muy lejano si no se le pone remedio. Por limitado que resulte el problema desde el punto de vista de los efectivos y de los presupuestos afectados, constituye una cuestión fundamental para el desarrollo de la sociedad francesa. Resulta indispensable y urgente atacarlo rápidamente.

Se trata de una opción que, a pesar de las apariencias, es mucho más importante que la de reformar la fiscalidad o hasta la educación. Pues concentrando los medios se puede devolver bastante rápidamente la vida al sistema de investigación y disponer, gracias a su contribución, de recursos importantes en hombres y en ideas utilizables en otros sectores. Pero ¿qué hacer? Tres grandes problemas deben ser abordados: el de la movilidad de los investigadores, el de las instituciones y el del lugar de los jóvenes.

¿Cómo asegurar la movilidad de los investigadores? Todo el mundo está en principio a favor de la movilidad, pero los condicionamientos a superar son tales que no pasa de ser un voto piadoso. Sin embargo ¿es aceptable que la carrera de investigador sea una carrera vitalicia, siendo así que lo más frecuente es que la creatividad científica no se extienda más allá de una decena o de una quincena de años? Un medio de investigadores vitalicios no puede ser sino un medio funcionarizado tratando siempre de defender privilegios tecnocráticos. El efecto todavía no es demasiado sensible, porque los mayores reclutamientos son aún relativamente recientes, pero va a dejarse sentir rápidamente y cada vez con más fuerza. La capacidad de resistencia de este medio es considerable, dadas las ventajas (particularmente su extraordinaria independencia) de que se benefician los investigadores. Para mermarla es preciso que la movilidad sea atractiva, es decir, que comiencen a abrirse salidas interesantes para los investigadores. Para obtener este resultado podrían utilizarse tres vías convergentes:

la organización de un mercado interno de puestos entre Universidades e Investigación, la prospección sistemática de salidas en la industria y en la Administración, la recontractualización progresiva de los investigadores.

Los investigadores, como de hecho disfrutaban de una absoluta seguridad en el empleo, resulta vano querer aplicarles la letra jurídica. En cambio, resulta posible contractualizar honestamente el tiempo de permanencia en una actividad de investigación a tiempo total en el C.N.R.S. o en el I.N.S.E.R.M. Este tiempo de permanencia podría corresponder a contratos de cuatro años renovables —según las disciplinas y los proyectos— una, dos o tres veces. Sólo con carácter excepcional podrían acordarse puestos permanentes de tipo universitario a la vista de los resultados obtenidos, o para funciones precisas de directores de laboratorios o de responsables de equipos importantes. Los puestos de este modo liberados se ofrecerían a los universitarios, que podrían así hacer investigación y reciclarse seriamente. Los investigadores que dejaran el C.N.R.S. deberían aceptar los puestos de enseñanza dejados vacantes por los universitarios, lo que les aseguraría el estatuto de funcionario y la seguridad legal. Las promociones podrían estar subordinadas, de una y otra parte, a los resultados obtenidos. Esta movilidad interna no acrecentaría por sí misma las salidas, pero multiplicaría las experiencias de cada uno, elevaría el nivel de la Universidad, daría mucha más vida al conjunto y acostumbraría a la gente al cambio. Puede esperarse que de ellas se desprenderían directamente, con las ideas nuevas, algunas otras salidas.

Pero para crear de verdad empleos haría falta ir mucho más lejos. ¿Por qué no organizar según este mismo modelo intercambios entre el C.N.R.S. y la industria, entre el C.N.R.S. y la Administración? Los investigadores de la industria, los contractuales de las oficinas de estudios de la Administración, se beneficiarían mucho de una experiencia de investigación más «fundamental». La confrontación entre investigadores fundamentalistas y otras prácticas podría resultar fecunda; reduciría el foso actual y conduciría al descubrimiento de posibilidades inéditas. Esto no dispensaría la prospección activa de empleo, pero la facilitaría. Las instituciones de ges-

ción, hoy aplastadas bajo la pesada carga inútil de la burocracia, deberían consagrar a ello lo esencial de sus esfuerzos en relación con una política activa de difusión del conocimiento. Es a los laboratorios y a las instituciones operacionales donde deberían volver las tareas de gestión. Un análisis someramente perspicaz demuestra que el abandono de un gran número de precauciones y controles ilusorios disminuiría de hecho la mala administración. En contrapartida, deberían consagrarse considerables esfuerzos al desarrollo de estas instituciones operacionales, a la determinación de su dimensión adecuada según las disciplinas y los problemas, a su ritmo de desarrollo, a la calidad del personal y a su formación, a la estrategia de investigación. Actualmente los condicionamientos burocráticos son la única estructura de un sistema que debería ser el más sofisticado por ser el de la producción del conocimiento.

Pero quizá tenga aún más importancia la cuestión del lugar que debe darse a los jóvenes: éstos constituyen el recurso más precioso en este campo. Cerrarles el acceso a la investigación, tal como implican las presiones corporativas, equivale a preparar un verdadero desastre para la ciencia francesa. Pero tampoco puede pretenderse, en las condiciones actuales, abrirles muchos puestos. Pues aunque se consiga encontrar bastantes salidas, la mayoría serán utilizadas para el intercambio y la reordenación del sistema. Y no parece tampoco realista pensar en aumentar inmediatamente y de manera sensible el número de puestos de investigadores. Las limitaciones financieras son demasiado fuertes y la expansión de los años sesenta no puede repetirse sin mucho riesgo. Un cuerpo de investigadores incrementado masivamente crearía una gran confusión y anunciaría problemas humanos de futuro todavía más difíciles de resolver que los actuales. No es preciso aumentar, pues, los efectivos, sino en la medida en que se tengan posibilidades razonables de hacer recaer su peso sobre todo el conjunto social. Esto resulta perfectamente posible a condición de creer seriamente en la importancia de la contribución que aporta la investigación. ¿Por qué no llevar el esfuerzo suplementario por la investigación, no hacia una expansión de puestos y de programas, sino hacia la inversión que

constituyen los trabajos de doctorado realizados en condiciones decentes de calidad científica? ¿Por qué no dar otra misión esencial a las instituciones de investigación: la de organizar tales trabajos de doctorado en función de sus programas propios? Muchos programas resultarían menos costosos si se realizaran de esta manera. La presión del desarrollo de la investigación sería mucho menos inflacionista y la responsabilidad que incumbiría a los animadores de los laboratorios o de los equipos de investigación de descubrir empleos para sus jóvenes conduciría a aceptar el interés del trabajo de investigación como disciplina formadora mucho más fácilmente que una organización burocrática del empleo.

Para poner en marcha tal sistema haría falta evidentemente que las Universidades y las Grandes Escuelas acepten que los doctorados de investigación se organicen por las instituciones de investigación o en colaboración con ellas. Tal exigencia suscita curiosamente muchas resistencias todavía. Su interés resulta, sin embargo, muy evidente. La reforma de las grandes escuelas podría contribuir ciertamente a hacerla admitir. Resulta indispensable una ruptura en este punto.

Reformar el sistema de utilización del conocimiento

Renovar el sistema de producción del conocimiento no es suficiente. Es indispensable atacar al mismo tiempo el sistema de su utilización: y no por cuidado de equilibrio o de coherencia lógica, sino porque la llamada del mundo exterior constituye una fuerza de renovación de la que no se puede prescindir. Si el sistema de utilización del conocimiento resulta demasiado conservador y maltusiano, la reforma del sistema de investigación se marchitará. Ciertamente, la producción de conocimiento resulta una fuerza motriz en sí, pero no puede superar determinados obstáculos. Por otra parte, una demanda potente de conocimientos puede constituir una fuerza de presión, un resorte fundamental para el éxito de la reforma del sistema que los produce.

En cualquier caso, y para ser claros, hay que reconocer que la producción de conocimientos no puede venir impuesta exclusivamente por la demanda social. Por lo demás, tampoco

existe en esta materia una demanda social claramente discernible, sino que se trata más bien de una relación bilateral: la oferta de conocimientos crea una demanda y la utilización del conocimiento, por los problemas que plantea, estimula su producción. La multiplicidad de las experiencias y de los puntos de vista que suscita tal relación cuando es activa y rica constituye un terreno favorable para el desarrollo del conocimiento. Este también es el producto de un colectivo; para desarrollarlo es absurdo pretender imponerle programas, hasta cuando son útiles; lo más importante es enriquecer el tejido colectivo que lo sostiene. Si se examina la calidad del tejido existente, se descubre que es a la vez mucho más complejo y mucho más neutro de lo que normalmente se imagina. Se descubre también que es extraordinariamente diverso, tanto en su textura como en su calidad. En ciertos casos, existe un mercado relativamente abierto y activo no sólo de hombres sino de conocimientos. Pero en muchos otros casos predomina la fragmentación y el aislamiento: los usuarios se disputan los posibles monopolios; los investigadores se atrincheran detrás de su competencia singular y rehúsan de reconocer a los prácticos. El tejido colectivo resulta entonces pobre y como apisionado en círculos viciosos; los conocimientos se difunden muy mal; nadie es capaz de ver las perspectivas reales que se ofrecen, pues muchos datos de la situación y verdaderas lecciones de experiencias ya hechas acaban siendo total o parcialmente ocultadas.

Si se quiere desarrollar y enriquecer este tejido colectivo, indispensable para el éxito del esfuerzo de investigación, importa ante todo conocer bien las situaciones prácticas para aplicarse a los puntos sensibles de los pequeños sistemas verdaderamente pertinentes y para tener posibilidades de cambiar sus regulaciones. En este campo, más que en otros, sólo se puede trabajar con medida. Las fórmulas generales, las reglamentaciones uniformes y las gestiones burocráticas impersonales a las que se acostumbra a recurrir en Francia para obtener una solución aceptable por todos conducen a resultados desastrosos si no absurdos. Ciertamente hace falta invertir y reformar por doquier. Pero esto no significa en modo alguno uniformidad de la acción, ni siquiera principios comu-

nes. Según las características de los mercados y del sistema de la investigación, su complejidad, su estado de madurez y, sobre todo, la naturaleza de las diversas disciplinas requieren un esfuerzo prioritario para transformar el sistema de difusión del conocimiento. Para algunos de ellos podemos apoyarnos en un mercado de conocimientos que ya existen; para otros, es preciso crearlo en todas sus piezas. El problema de la renovación del sistema de utilización de los conocimientos se plantea naturalmente en los diferentes sectores industriales, y no sólo en las industrias de punta. Se plantea también más particularmente en campos de fuerte innovación tales como las comunicaciones y los servicios. Pero se trata de un problema diferente en cada caso que, como tal, debe ser estudiado singularmente.

Existe, sin embargo, un terreno clave sobre el que es preciso reflexionar previamente: el de las decisiones públicas. Aquí, en efecto, curiosamente, la utilización de conocimientos se comprende todavía menos que en las actividades industriales. Se trata, por lo demás, de un terreno crucial para la colectividad y en el que se podría realizar progresos importantes. En fin, se le podría escoger como terreno líder, pues las posibilidades de formación y de animación que ofrece son considerables y las posibilidades de éxito son razonables. La situación existente es deplorable. Disponemos de un cuerpo de administradores notable, a nuestro personal político no le faltan cualidades, los expertos o los que se pretenden tales abundan; sin embargo, las decisiones públicas están mal preparadas, peor que hace cincuenta o cien años. Vienen determinadas por las necesidades internas de la máquina administrativa y por el juego de los grupos de presión reconocidos, mucho más que por un razonamiento serio sobre los hechos. Nuestros responsables tienen ideas, muchas ideas, pero un conocimiento insuficiente de los hechos. Nadie parece comprender que ninguna estrategia razonable puede elaborarse sólo a partir de ideas por brillantes que sean. Nadie admite que sólo la moda orienta estas ideas y no la dinámica real del cuerpo social.

Tomemos el ejemplo extremo, caricaturesco, de la educación nacional. Las ideas de reforma son innumerables, pero desgraciadamente contradictorias. De vez en cuando, sin embargo, una moda se impone y ciertos cambios se producen. Dada la centralización administrativa francesa, estos cambios son el efecto de decisiones públicas largamente debatidas. Pero estas decisiones nunca son preparadas mediante análisis serios. Se razona sobre hechos que no se conocen, o se discute a partir de normas y de principios con hipótesis implícitas sobre el comportamiento de los interesados. Estas hipótesis no están en absoluto fundadas y los resultados no se corresponden con las intenciones. Este inmenso conjunto de 800.000 personas, una de las mayores organizaciones centralizadas del mundo entero, no dispone de un servicio de estudio digno de ese nombre. El Instituto de Investigación que depende de la Educación Nacional, el Instituto Nacional de Investigaciones Pedagógicas, funciona en gueto, de la manera más académica posible. Actualmente nadie está en condiciones de decir cómo funciona efectivamente un establecimiento escolar francés, qué problemas vive su personal administrativo, sus enseñantes, sus alumnos, y menos todavía cuáles son las reglas implícitas profundas del sistema actual. Ciertamente hay voces autorizadas que hablan en nombre cada categoría. ¿Pero expresan la realidad? En todo caso, nadie habla en nombre del conjunto que constituye una comunidad escolar. Nadie se plantea siquiera verdaderamente el problema. Los funcionarios «saben» cómo van las cosas. Pues son ellos quienes han fabricado las reglas oficiales y creen que estas reglas se aplican; ciertamente, hay dificultades, pero también se las conoce. Por lo que se refiere a las razones de estas dificultades, cada uno tiene su propia idea, y su proyecto de arreglo o reforma definitiva. Y sin embargo, ya se trate de la organización escolar, de pedagogía, de participación o hasta del contenido de los programas, ninguna de las decisiones extremadamente delicadas que la centralización obliga a tomar tiene sentido si no está fundada en un análisis mínimamente serio de los hechos (que el sistema nos coloca en la imposibilidad de conocer).

Hay muchos otros ejemplos quizá menos espectaculares, pero innumerables y tan claros como el anterior. Las Admi-

nistraciones instruyen largamente los asuntos, pero los datos sobre los que trabajan no expresan sino muy parcialmente la realidad. Tomemos el caso de una gran Administración, bien gestionada, que se compromete con una transformación progresiva, pero general, de sus principales actividades. Esta transformación va a modificar radicalmente las tareas y las funciones de las principales categorías de personal. Las implantaciones ya hechas han provocado reacciones bien previsibles que han sido tratadas benévolamente, pero sin que nadie sueñe en sacar partido a tiempo de la experiencia así ganada. Los responsables reflexionan abstractamente sobre el problema de la informática y del cambio. Abordan eventualmente el problema de la adaptación de su modelo de organización en función de los condicionamientos, pero sin haber hecho el esfuerzo previo de conocer lo hechos humanos vividos por el personal y los cuadros. Todo el mundo sigue pensando en términos de reglas de promoción y de estatuto, siendo así que se trata de definir las responsabilidades de organización práctica de las operaciones y de escoger los objetivos a perseguir tanto en el plano humano como en el material.

He insistido en nuestra ignorancia sobre lo que concierne a la difusión del conocimiento. Pero igual sucede en lo que se refiere al sustrato humano de los mercados industriales. ¿No resultaría más útil, para elaborar una política industrial, disponer de datos fiables en este punto? ¿No puede pensarse, incluso, que nuestros sucesivos fracasos y la imposibilidad práctica en la que nos debatimos desde hace quince años de superar las ideas y las síntesis brillantes se deben principalmente a esta falta de respeto por los hechos? La crisis dramática de la siderurgia francesa constituye el ejemplo más claro. Después del comienzo de los años sesenta, todos los expertos financieros internacionales aconsejaban a sus clientes desembarazarse de sus actividades siderúrgicas. ¿Cómo es posible que sólo los líderes de un grupo privado, Pont-à-Mousson, hayan sido capaces de entender la advertencia? ¿No será porque el conocimiento disponible a nivel ministerial era del todo insuficiente?

Otro ejemplo entre tantos otros: el de la acción social. Resulta propiamente absurdo haber comprometido los gastos

tan considerables que dedicamos a los diversos campos de la acción social sin un conocimiento más preciso de las reacciones posibles del público destinatario. ¡Qué de errores no se habrían evitado si se hubiera sido capaz de analizar antes todos los datos del problema, si se hubieran hecho algunas experimentaciones! Pero no se es capaz de nada de todo esto. Y sin embargo, en los últimos diez años se han realizado progresos considerables en este terreno; los grandes surveys —mediante sondeos o encuestas— que permiten apreciar el comportamiento real del público son ya moneda corriente en los EE.UU. La experimentación en materia de acción social, que hasta hace poco era impensable, se ha realizado con muchos menos problemas de los que se cree. En los EE.UU. toda la acción social va a ser renovada completamente como consecuencia de este esfuerzo. La política de ayuda a la educación, los gastos de salud, la ayuda a las ciudades también resultarán profundamente afectadas. En Francia estamos fascinados por los ordenadores y soñamos en los bancos de datos sin darnos cuenta que los datos son más importantes que los bancos y los hechos que los ordenadores.

Pero la ausencia más importante es quizá la de una capacidad de análisis en la cima de la organización. Pues la dificultad no procede tan sólo de la ausencia de datos, sino también y sobre todo de un problema de razonamiento, y sólo células de análisis situadas cerca de los responsables pueden conducir a plantear los problemas de modo diferente. En el estado actual de la reflexión el terreno se encuentra completamente acaparado por el saber administrativo y técnico. Los problemas no pueden ser percibidos sino a través de la pantalla que dicho saber opone a toda injerencia de lo político. Este no se encuentra totalmente eliminado, pero sí reducido a su expresión más estrecha, es decir, a las reivindicaciones de los grupos de interés. El recurso a otro tipo de conocimiento es urgente si se quiere salir del círculo vicioso en el que lo político se debate, entre las reivindicaciones categoriariales obtusas y la burocracia ciega. No me refiero a conocimientos previos, perfectamente contruidos e inmediatamente aplicables, sino a un conocimiento a crear y recrear, del que puede enseñarse sólo el método. Se trata de plantear todos los problemas perti-

nentes para la elaboración de una verdadera estrategia; de proceder a los análisis de conjunto a partir de los que podrán realizar los estudios, las grandes encuestas, los programas de experimentación; de elaborar proposiciones de estrategia en función de estos análisis y de repensar constantemente el ciclo «medio de acción-datos-problemas»; de analizar la realidad actual de los medios de acción existentes y de su empleo efectivo; en fin, de extender y de relativizar gradualmente los análisis de partida para efectuar una verdadera descentralización a medida que los progresos realizados permitirán reemplazar la demanda directa por una concentración fundada sobre la unidad de método y el acuerdo sobre los hechos. No se escapará ciertamente a las contradicciones inherentes a la realidad, pero podrá encontrarse soluciones más eficaces y lanzar procesos de aprendizaje que permitirán superar esas contradicciones. Todos los problemas que he evolucionado —política industrial, política de educación, descentralización regional, grandes escuelas, investigación, exigen para ser resueltos el recurso a células de análisis de esta naturaleza. Igualmente, para la política de la salud, del empleo, de los servicios sociales o de la población, no hay otro modo de avanzar que el de cambiar la naturaleza de los problemas, insuflando razonamientos y conocimientos nuevos y forzando a los responsables a tomar conciencia a la vez del efecto real de las prácticas actuales y de las posibilidades existentes.

Puede pensarse que tales células deberían experimentarse primeramente en los órganos de síntesis tales como el Plan o el Presupuesto. Pero no tendrán éxito si otras células comparables no son rápidamente implantadas cerca de los responsables operacionales, primeramente al más alto nivel, después descendiendo gradualmente por la escala jerárquica. El gasto puede asustar; pero de hecho sería menor de lo que parece y muy pronto en extremo rentable. Estas células no deben en efecto superar la decena de personas y su existencia permitiría ahorrar muchas relaciones jerárquicas y controles inútiles. Ciertamente haría falta pasar gradualmente al empleo de otros medios del tipo de los grandes *surveys* y programas de experimentación americanos. Pero estos medios mucho más costosas también serían rentables a término

desde el punto de vista de la sociedad globalmente considerada. ¿Por qué no comprometer los pocos millones necesarios para evitar los centenares de millones derrochados que supone cada gran acción administrativa?

Algunos quizá se asombrarán de que yo sugiera generalizar la implantación de tales células en los principales escalones operacionales. Esta extensión me parece necesaria, sin embargo, pues se trata de combatir la separación entre pensamiento y ejecución que paraliza la reflexión administrativa y política. Los nuevos tipos de razonamiento de la cúspide no serán eficaces si no se interiorizan también en los escalones operacionales; éstos deben disponer, pues, de conocimientos y de una libertad de pensar apreciable. Por otra parte, si se quiere pasar de la demanda directa a una regulación más flexible, es preciso desarrollar los instrumentos comunes de pensamiento. La multiplicación de estas células constituirá el mejor medio de lograrlo. Algunos temerán que esta invasión de expertos venga a hacer todavía más pesada la burocracia y a limitar aún más la libertad del funcionario, y sobre todo la del ciudadano. Me parece, contrariamente, que la existencia de estas células de análisis contribuiría a la claridad en el debate y permitiría poner al día todo lo vivido que la burocracia rechaza. Los *surveys* dan la palabra a los ciudadanos mucho mejor que cualquier intermediario. ¿Hay un procedimiento más democrático que el introducir en las discusiones mayor conocimiento de los hechos? *Surveys*, análisis, experimentación, son en último término la mejor defensa contra el exceso de poder de los aparatos.

Apostar por las personas

No hay riqueza mayor que las personas, decía Jean Bodin en el siglo XVI. ¿No es hora de volver a esta vieja sabiduría? Son los hombres quienes forjan su porvenir y quienes se hacen a sí mismos, no los programas, las doctrinas o las estructuras. Sin embargo, paradójicamente, para conseguir que esto sea verdad hace falta un inmenso esfuerzo colectivo. Y es aquí donde las instituciones tienen un papel irremplazable, pues

ellas constituyen el tejido social a partir del cual cada hombre puede elegir y hacerse a sí mismo, es decir, crear su libertad. Si este tejido es pobre, las instituciones resultan constrictivas y la libertad humana débil. Si la red de instituciones es activa, al contrario, éstas pueden resultar menos constrictivas y favorecer la libertad y el desarrollo. Estas proposiciones pueden parecer banales, de un humanismo pasado de moda. Pero su valor no es filosófico: son constataciones sobre la evolución de los sistemas humanos destinadas a fundamentar una estrategia.

Si el conocimiento juega hoy un papel tan importante en la estrategia es porque de él depende en gran parte el desarrollo del nuevo elemento determinante del tejido social; y ello por dos razones: el conocimiento obliga a desarrollar actividades y funciones nuevas de donde procede una diferenciación creciente de los roles y una complejidad mayor de las instituciones, que es lo que hace posible el desarrollo del tejido social; y, sobre todo, el conocimiento puede aplicarse a ese mismo tejido social y permitir una gestión mejor de nuestras actividades colectivas. En Francia, cuando esto se plantea se combina con un miedo a la «manipulación». Pero apostar por el conocimiento no tiene nada que ver con la manipulación; es apostar en favor de las personas. No se trata de protegerlas a cualquier precio, sino de negarnos a prejuzgar lo que les gustaría construir. Se puede ironizar fácilmente sobre esta confianza, pero no veo cómo reemplazarla. ¿Cómo se puede tener la inmodestia de negar la capacidad de elegir a quienes gracias a nuestros esfuerzos podrán disponer de un conocimiento mayor? El objetivo más profundo de una estrategia consiste en dejar un porvenir más libre a las generaciones siguientes.

Uno de los reproches que se puede hacer a los socialistas franceses actualmente afectados por la fiebre del cambio es el no medir la importancia ni de las instituciones ni del conocimiento. Esto puede conducirles a cerrar el futuro. Sus reformas se apoyan no sobre un conocimiento realista de los problemas humanos existentes, sino sobre una visión estructural abstracta demasiado pobre. Incapaces de concebir la complejidad de la inversión institucional, acaban condenán-

dose a opciones tecnocráticas pobres. Tal es el caso incluso cuando recurren a las más amplias consultas de los interesados. El ejemplo del gran coloquio sobre la investigación resulta particularmente pertinente desde este punto de vista. El verdadero conocimiento acaba agostado por una concertación que no puede sino tocar las apariencias y a la que los tecnócratas no prestan, por lo demás, más que una atención limitada. Los retos más fructíferos son los retos realistas y prudentes, fundados sobre un conocimiento más flexible y más complejo. Si se tiene conocimiento del hecho de que no se puede disponer de los medios humanos necesarios para constituir un movimiento autónomo de desarrollo de las universidades, se optará por dar prioridad a las grandes escuelas. El compromiso se hará en reformas portadoras de futuro y no en las reformas que parecen más lógicas. Cuando se cuente con un movimiento suficientemente portador, que valore el conocimiento, las Universidades no tendrán más remedio que seguirlo. El verdadero riesgo no es el fracaso sino la cerrazón. Ciertamente, aun si las reformas prioritarias tienen éxito, es perfectamente posible y hasta probable que el nuevo sistema manifieste a su vez una tendencia a cerrarse. Unas elites más numerosas, más abiertas intelectualmente, más eficaces, pueden también pegarse a sus privilegios y, bajo pretexto de mantener la calidad, conseguir bloquear el sistema. ¿Pero puede detenernos este riesgo? ¿No valdría la pena luchar para crear hoy un sistema más abierto y dejar a nuestros sucesores el trabajo de continuar?

A estas alturas debería resultar claro ya que esta estrategia del cambio concede un lugar eminente al aprendizaje individual y colectivo. Nuestra enseñanza, que todavía concibe el aprendizaje como la comunicación de un saber ya constituido, debería transformarse con la prueba de la realidad. Lo que constituye la falta mayor de nuestro aparato educativo en todos sus niveles es el no enseñar a hacer opciones. Apostar por las personas significa creer que son capaces de optar, pero también permitirles que aprendan a actuar así. Y este aprendizaje se hace poniendo a prueba sus gustos y sus capacidades, descubriendo progresivamente la variedad de las experiencias posibles. Desde este punto de vista, los adolescentes

franceses se encuentran claramente en ventaja como consecuencia del peso de las constricciones que les impone la estructura jerarquizada de la enseñanza secundaria. Para mantener abiertas el mayor número posible de opciones, deben renunciar a hacer lo que les gustaría intentar, casi deben hacer lo que no les place. Es el sistema quien se encarga de decidir en su lugar lo que debe hacer el individuo. Apostar a favor de los hombres es también construir una escuela nueva en que la libertad y responsabilidad del adolescente sean mucho mayores.

CAPITULO VIII

QUIMERAS E ILUSIONES

Olvidar las urgencias del momento

Algunos lectores de izquierda habrán podido resultar seducidos un momento por algunos de mis análisis y de mis proposiciones, y habrán podido decirse después que mis reflexiones, por interesantes que resulten, no pueden sino servir de útil complemento para las «reformas de estructura» que constituyen el eje mismo de la reflexión y de la acción socialista. La amplitud de las reformas comprometidas por el partido socialista tras su victoria electoral les parecerá que confirma de modo irrefutable la justicia de su razonamiento. Sin duda es bueno, dirán, tener en cuenta todos los medios posibles de eliminar la burocracia y de sujetar a los tecnócratas. Pero ya hemos probado que estas operaciones ciertamente importantes sólo son posibles si se han producido opciones previas de estructura que cambien la distribución del poder en el seno de la sociedad. ¿Quién ha tenido en última instancia al cabo de tantos años de tormento el valor de resolver en materia de descentralización si no ha sido ese partido socialista que utiliza las nacionalizaciones para forzar a la burguesía a retroceder?

Yo no estoy dispuesto, desde luego, a aceptar esta posición. La estrategia que he comenzado a desarrollar no debería ser considerada como una estrategia complementaria. Considero prioritario invertir la coyuntura en lo que concierne a la organización burocrática, el modo de decisión en los asuntos colectivos públicos y privados, la apertura real de las élites y la transformación de su modo de razonamiento. Las urgencias puestas en primer término por la izquierda, al contrario, no me parecen ser las verdaderas urgencias; son objetivos quizás válidos, pero no se puede construir alrededor de los mismos

una estrategia razonable. Lejos de mí el defender las desigualdades actuales o de sostener el modo antiguo de autoridad. Pienso también que nuestra sociedad comporta un exceso de desigualdades y que es importante que se reduzcan al máximo. Por lo demás, la transformación de nuestras prácticas de autoridad constituye ciertamente una de las claves del cambio social. Pero no creo que se pueda fundar sobre sólo esta opción de valores una estrategia que tenga alguna esperanza de éxito.

Del mismo modo que la virtud, tampoco la igualdad y la democracia pueden obtenerse por Decreto; antes al contrario, se gana, se merece o, tomando otra imagen, se construye. Cualquiera que sea, por ejemplo, la definición que se dé del principio de igualdad, no se le puede imponer tal cual a una población: para conseguirlo, haría falta eliminar todas las posibilidades de utilizar cada uno las ventajas que detiene para cambiar su situación. Al hacer esto —y todo régimen que dé prioridad a la igualdad está conducido a ello—, se introduce otra desigualdad, la que separa los controladores de los controlables, los simples ciudadanos de los burócratas. Las manipulaciones ideológicas y afectivas, que pueden llegar a enmascarar el problema, lo único que hacen realmente es agravarlo. Lo mismo sucede con la autoridad: no se puede hacer desaparecer sin contradicciones la autoridad por vía autoritaria.

Se me dirá que las urgencias del programa socialista son de naturaleza diferente. No lo creo, en absoluto, y voy a tratar de retomar aquí, para explicar mi punto de vista, los grandes temas que han alimentado el discurso de los socialistas franceses y que justifican su política.

Las ilusiones de la lucha contra las desigualdades

«La lucha contra las desigualdades» ha sido el gran tema movilizador de la izquierda a lo largo de los años setenta, sin que la derecha haya osado oponerse. Resulta llamativo el contraste con la sociedad francesa de antes de 1968 que parecía aceptar las desigualdades, seguramente mayores, con

una considerable tranquilidad. En realidad, si este tema de resonancia moral ha jugado un papel tan importante en nuestra conciencia colectiva, es porque servía para expresar un malestar social y existencial más profundo.

Todo el mal vendría, pues, de la distribución escandalosamente injusta de las rentas, del capital y hasta del poder. Las únicas medidas válidas serán las que atacasen directamente este «verdadero problema». Se ha llegado incluso a sostener, en esta línea, la teoría extraordinaria según la cual la inflación será también consecuencia de las desigualdades. Ciertamente, Holanda y Suecia, que son los países más igualitarios del mundo han sufrido hasta hoy la inflación menos que otros. Pero el hecho de que numerosos países muy poco igualitarios tampoco hayan conocido la inflación (por ejemplo, Francia durante los años sesenta) no parece afectar este razonamiento, como tampoco este hecho de experiencia: los períodos de fuerte redistribución de la renta corresponden a presiones inflacionistas particularmente poderosas.

Y es que la lucha contra las desigualdades ha devenido la clave de una opción estratégica por la que se espera poder dirigirse hacia una sociedad convivencial que permita un nuevo crecimiento. Es este razonamiento lo que yo contesto y no el hecho de que haga falta luchar contra las desigualdades.

Jean Fourastié ha respondido justamente a los alegatos según los cuales Francia sería el país con más desigualdades de Europa y, además, estas desigualdades se irían acentuando. Desde luego todavía estamos en una sociedad profundamente desigual cuya evolución vale la pena acelerar. Pero es preciso encontrar medios de acción eficaces. No es por Decreto como pueden fijarse los salarios y las rentas. Las prohibiciones y los bloqueos pueden tener cierto efecto, pero siempre temporal y de débil significación. La discusión sobre el abanico de salarios me parece perfectamente teórica; las posibilidades de escapar a la regla son infinitas y cuanto más se cierra el sistema sobre los asalariados, únicos verdaderamente controlables, más se aprovecha el sector especulativo. Las rentas extravagantes que procura el mercado negro o gris en los países socialistas lo testimonian. Los únicos medios serios de acción sobre las desigualdades son los medios clásicos, los que han

empleado Suecia y Holanda: la imposición fiscal directa, el impuesto progresivo sobre las sucesiones —preferible desde este punto de vista al impuesto sobre el capital—, el salario mínimo anual garantizado, y un desarrollo todavía mayor de la cobertura social. Estos medios desgraciadamente son muy difíciles de utilizar a causa de ciertas características de nuestro sistema administrativo, de nuestro sistema social y de nuestras costumbres. La obscuridad de nuestro sistema fiscal, fruto de nuestras tradiciones administrativas y políticas y del equilibrio social de una sociedad por mucho tiempo rural, paraliza al reformador: todo acrecentamiento de la carga fiscal suscita reacciones violentas. En 1976, la «contribución sequía», que no afectaba más que a las categorías superiores, pareció escandalosamente arbitraria; en 1981, el «impuesto paro» ha sido rechazado por los funcionarios. Encerrados en este sistema no tenemos ni los medios, ni los recursos, ni siquiera la capacidad intelectual de reformarlo.

Para avanzar es absolutamente preciso constituir primeramente una fuerza de intervención para la cual el conocimiento resulta fundamental. La publicación de los primeros análisis serios sobre las rentas de los franceses gracias a los trabajos del Centro de Estudios sobre las Rentas y los Costes puede ser saludada como un progreso inmenso. Pero, más allá del conocimiento exacto de los hechos materiales, los problemas psicológicos y sociológicos tienen una importancia también decisiva que se encuentra poco o nada reconocida. Si sigue habiendo tanta obscuridad, hasta el punto que los datos actualmente recogidos corren el riesgo de ser rápidamente olvidados, es porque esto constituye un medio de defensa natural del cuerpo social. Los franceses se acomodan muy bien a la obscuridad que nace de las complejidades administrativas, porque detrás de sus sueños de comunión igualitaria, se encuentran profundamente vinculados a todas las desigualdades imaginables y especialmente a las más pequeñas. La cuestión resulta de hecho mucho más compleja de lo que parece, pues las diferencias, las ventajas, las recompensas, la estratificación, son protecciones de las que el individuo continúa teniendo necesidad. No se las puede suprimir sin reemplazarlas por otra cosa.

Así, en una encuesta ya vieja sobre los empleados de un gran Banco nacionalizado, descubrimos, entre otros resultados, que los empleados de ejecución estaban relativamente satisfechos en lo que se refiere a su trabajo y su situación, y en cualquier caso tan satisfechos como los cuadros subalternos. Podemos pensar ingenuamente que este resultado será considerado como un «buen resultado». Efectivamente, así se lo parecía a los dirigentes del Banco. Pero cuando obtenemos la autorización de dar cuenta también de estos resultados a los representantes sindicales y, por pequeños grupos, a todos los cuadros subalternos interrogados, para nuestra sorpresa resulta que todo esto se recibe muy mal. Mostramos sucesivamente los mismos cuadros a veinte grupos de cuadros subalternos de una decena de personal. Veinte veces, de la misma manera, los veinte grupos de cuadros subalternos objetan, se indignan, manifiestan su desprecio. ¿Cómo es posible que sus inferiores se encuentren tan satisfechos como ellos mismos? A sus ojos resulta escandalosamente injusto. Su razonamiento parece ser que puesto que son «superiores» deben estar más satisfechos.

Otro ejemplo del todo reciente. En un análisis de las actitudes y comportamiento de los empleados de diversas compañías de seguros parisienses hemos tenido ocasión de poder estudiar las reacciones de los empleados de una compañía que ha realizado un gran esfuerzo para recompensar las tareas y enriquecer el trabajo. Los empleados trabajan en grupos autónomos, tienen más iniciativa y responsabilidad y se han eliminado las dos terceras partes de los escalones de encuadramiento simplificando mucho el funcionamiento de la máquina administrativa. El sistema funciona bien desde el punto de vista técnico y parece tan eficaz al menos como el precedente. Sin embargo, si los empleados se encuentran relativamente satisfechos en lo que concierne al trabajo, se encuentran más descontentos que antes sobre la mayor parte de los otros puntos. ¿Por qué? Esencialmente porque la supresión de la jerarquía ha hecho desaparecer para ellos las posibilidades de promoción, las pequeñas promociones y los pequeños privilegios. Estos ejemplos no son en absoluto singulares. La presión por mantener y desarrollar la estratificación

resulta en Francia dominante; por lo demás, ha sido en los últimos treinta años cuando han tomado forma definitiva los complejos jerárquicos de las Administraciones Públicas, que llegan a distinguir hasta once Cuerpos en Caminos y Puentes, y cuando las empresas del sector privado han debido adoptar, con las escalas de clasificación, un sistema de estratificación que no conocían hasta entonces.

Ya no asombrará, pues, que en las encuestas en profundidad regularmente realizadas cada año por COFREMCA para seguir la evolución de las actitudes y comportamiento de los franceses, el tema de la igualdad no aparezca como un tema decisivo. En cualquier caso, lo es mucho menos que la libertad y la autonomía de la persona humana, que la impaciencia ante la autoridad, que la voluntad de expresión, de realización y de afirmación de sí mismo. De este modo, un gobierno prudente no debería dejarse arrastrar por las efusiones del mundo político e intelectual. Francia nunca ha sido más que muy parcialmente un país de proletarios; cada vez es más un país de pequeños burgueses apasionadamente vinculados a las distinciones, a los privilegios y a las sutiles diferencias de una sociedad jerárquica y en muchos aspectos anacrónica. Desde luego, se puede considerar que este sistema es absurdo, ineficaz y moralmente esterilizante. Pero la condena no debe ser sin indulgencia: los hombres no pueden vivir sin protección ni sin prejuicios.

El poder público tiene, pues, una primera responsabilidad extremadamente difícil de cumplir: a saber, el arbitraje entre las categorías socio-profesionales en las negociaciones salariales. El poder puede ejercer una cierta influencia para conseguir el acortamiento del abanico de retribuciones, cosa que por lo demás es lo que ha hecho en estos últimos años. Pero no puede pasar de ciertos límites. Sería una grave ilusión creer que un Gobierno, cualquiera que sea, puede dar efectivamente prioridad a este objetivo a expensas de la paz social y de la lucha contra la inflación. La vía contractual resulta limitada; la de los decretos que fijan límites, escalas y baremos resulta contraproducente. Las decisiones demasiado generales no pueden tener en cuenta las situaciones particulares; resultan siempre a la vez demasiado constrictivas y demasiado laxas. Y

eso no estaría más que medio mal si las injusticias resultantes fuesen aceptadas. Pero la experiencia demuestra que siempre son corregidas a la alza; los que se benefician guardan su ventaja, los que se perjudican encuentran un medio de compensación. El resultado es una nueva distorsión desde el punto de vista de la igualdad a la vez que una alza inflacionista general. La única estrategia sobre la que puede fundarse la lucha contra las desigualdades es una estrategia indirecta. Por tal entiendo la transformación de los sistemas de decisión, el desarrollo del conocimiento de los hechos y de los medios de acción que permiten actuar, la identificación de los modos de regulación pertinentes que controlan los efectos de desigualdad. Por lo demás, no existe un sistema general de desigualdades. Francia resulta, desde este punto de vista, un país particularmente fragmentado. Es preciso conocer todos los subsistemas en cuyo interior se crean y mantienen las desigualdades antes de tratar de eliminarlas. Y, desde luego, no faltan rentas a suprimir, circuitos que sanear, sectores a moralizar. Pero es preciso para actuar conocerlos verdaderamente en lugar de denunciarlos en bloque.

El juego del reparto del pastel

Si la lucha contra las desigualdades constituye el lado noble del debate social, la lucha por el reparto real de las rentas es el lado sórdido. Aquí todos los subterfugios son buenos y se busca deliberadamente la confusión. Las hermosas declaraciones contra las desigualdades y las injusticias no son a menudo más que pantallas de humo destinadas a enmascarar los esfuerzos tan egoístas como perseverantes de cada categoría para acrecentar sus ventajas absolutas y relativas. De hecho, todo el mundo se bate, de manera más o menos consciente, para impedir que no se impongan criterios claros universalmente reconocidos que permitan definir lo que sería una remuneración justa. Es preciso mirar la verdad de frente: cada uno quiere conservar la mayor libertad posible para presionar y sacar partido de su situación concreta. Y la experien-

cia demuestra que la lista de argumentos que pueden exponerse para justificar una ventaja adquirida es inagotable.

Sin embargo, existen reglas que limitan las posibilidades de chantaje de las diferentes partes y permiten la intervención del Estado. El juego social no se limita a una lucha directa por el reparto del pastel en la que todos los golpes estarían permitidos. Se trata de un juego complejo en el que las maniobras indirectas, que crean el clima en el que la lucha va a desarrollarse, pueden tener más importancia que la lucha en sí misma. Mantener la obscuridad, en particular, constituye una precaución hábil que permite tan pronto enmascarar las presiones ejercidas, tan pronto hacer más espectaculares ciertas informaciones. Podemos indignarnos ante una libertad que es en gran parte la libertad de perjudicar; pero no es posible separar lo positivo de lo negativo. Pues es la misma libertad la que va a permitir la conciencia de lo vivido y de la evolución real, la adaptación al cambio, el descubrimiento de soluciones diferentes y de arreglos más positivos. Se puede también criticar el formalismo de las reglas y el bizantinismo del juego social resultante: todavía haría falta encontrar otros medios, no coercitivos, de dejar expresarse a las partes afectadas. El reparto del pastel es un juego difícil que coloca a todos los panthers en una situación moral penosa. Sólo es posible mejorarlo introduciendo más claridad y forzando a que se abran los monopolios y los terrenos reservados.

Volvemos a encontrar aquí el valor del análisis de sistemas como instrumento de desarrollo. En términos más complejos, he aquí un ejemplo típico de los problemas de la función pública y de muy grandes administraciones nacionalizadas. Los empleados de un establecimiento importante (5.000 personas) efectúan un trabajo muy pesado en condiciones difíciles; deben asumir sobrecargas laborales frecuentes y su remuneración es comparativamente débil. Aceptan esta situación en parte quizá porque no tienen otras salidas en la Administración y no quieren abandonar la garantía de estabilidad. Estos empleados se encuentran representados por potentes federaciones sindicales que reagrupan numerosas categorías de personal disperso en establecimientos muy diferentes. El caso del establecimiento que he estudiado es muy conocido, y en

un momento dado se denuncia el escándalo. De todos modos, en las negociaciones, los dirigentes sindicales tienen tendencia a ponerlo como representativo de la gran miseria de todos los empleados de la Administración concernida. A lo que la Dirección de esta Administración no deja de responder blandiendo el caso, igualmente ejemplar, de los empleados de otro establecimiento a quienes los azares técnicos y comerciales hacen beneficiarios de una carga laboral relativamente débil y de la que a veces hasta abusan. Se observa que, de una parte y de otra, los empleados del primer establecimiento son víctimas del sistema de relaciones colectivas de la función pública y del modo de la organización sindical al que está asociado. Todo sucede como si fuera imposible tratar los problemas en su cuadro de vida y de organización real. Las mujeres del primer establecimiento constituyen simples peones de un sistema mucho más amplio. Y las injusticias o desigualdades devienen focos de frustración y contribuyen a hacer desagradable el clima social. Ciertamente hay otras fuentes de malestar que proceden de un sentimiento de desigualdad más general y aún más de sentimientos de abandono y de humillación. Pero no quita que la inadecuación tan frecuente y a veces total del sistema de decisión a la realidad vivida por los interesados constituya una fuente esencial de desarreglo de las relaciones sociales.

Sigamos ahora el juego del reparto del pastel al nivel más elevado, el de las grandes negociaciones de conjunto. El papel del Estado resulta aquí esencial, y no por causa de sus oukases, que raramente se obedecen, sino a causa del corsé de normas de representación en el que ha conseguido encerrar a los protagonistas. Esto no impide, desde luego, a las partes (y más particularmente a la parte sindical) presionar de modo a menudo brutal. Pero deben al mismo tiempo tener en cuenta a la opinión pública. De ahí que el juego sea extremadamente complejo, hecho de lentitudes, de impedimentos, de retrasos calculados, de aceleraciones espectaculares y de confrontaciones. En esta confusión general cada uno cree que está haciendo lo mejor: el Estado, porque mantiene contra viento y marea una línea suficientemente firme en materia de inflación; los empresarios, porque salvaguardan una gran libertad

de acción en contrapartida de las concesiones a los sindicatos; éstos, en fin, porque obtienen algunas ventajas y mantienen la combatividad de sus tropas.

Sin embargo, este sistema no es mas que un mal menor, pues supone grandes inconvenientes. Es un sistema anárquico en el que cualquiera puede lanzarse a la agitación: si las circunstancias resultan favorables, hasta un pequeño grupo bien situado, si está muy determinado, puede hacer temblar al Estado. Pero, una vez terminado el asunto, el bizantinismo vuelve a recobrar todos sus derechos. En Francia no hay propiamente verdaderas huelgas salvajes; en cierto sentido, todas las huelgas son salvajes, pero se encarrilan finalmente en los procedimientos y reglamentaciones. Las negociaciones colectivas francesas se caracterizan esencialmente porque en ellas nunca se discute directamente de lo esencial, sino fragmentando el debate por regiones, por sectores, por categorías. La obscuridad general que resulta es propicia a toda clase de arreglos discretos que permiten a las partes ponerse de acuerdo sin estar verdaderamente comprometidas y a los intermediarios —cuadros de empresa, representantes sindicales locales— mantener toda su influencia. Es un sistema pesado e impreciso, cuyos resultados no pueden preverse. Los «deslizamientos» de remuneraciones pueden ser importantes, pero los responsables, sobre todo estatales, guardan siempre un margen de acción y tienen la impresión de poder controlarlos. En fin, es un sistema temporizador: el único medio de los gobernantes para ralentizar la espiral infernal de los salarios. Yendo de reuniones a mesas redondas, de entré social a encuentro de primavera, se consigue fatigar la bestia y agotarla. Sin contar naturalmente con las posibilidades que así se tiene de hacer aparecer el carácter exagerado de ciertas reivindicaciones eligiendo un momento favorable.

Como se ve, se trata de un sistema que resulta muy difícil de reformar porque está protegido, igual que el sistema burocrático, por su masa y su opacidad. A mi modo de ver no se puede fundar en él una estrategia ofensiva de cambio. Es indispensable, de todos modos, tratar de hacerlo evolucionar en vistas a su utilización para un reparto menos desigual de las rentas. La claridad gradualmente impuesta gracias al de-

sarrollo del conocimiento, la elaboración de reglas de juego más simples, más accesibles a las gentes de base y a la opinión pública, me parecen las únicas armas que puede disponer el reformador.

Una acción de otro orden me parece que debe ser considerada en cualquier caso. El juego social, particularmente el juego del reparto del pastel, parece cada vez más dominado por categorías abstractas: los cuadros, los empleados, los O. S., los «bajos salarios», cuya existencia es a menudo mucho más una realidad estadística que una comunidad real de situación y aun menos de voluntad. Las solidaridades abstractas que se desprenden de esas clasificaciones apenas permiten percibir lo que viven los interesados y la realidad de sus problemas. Es imposible dar satisfacción al conjunto de sus reivindicaciones, pues éstas se encuentran considerablemente hinchadas por las presiones y demandas contradictorias que vehiculan las organizaciones que los representan. No se trata naturalmente de atacar solidaridades que pueden tener su importancia. Pero sería decisivo que otras solidaridades más concretas, más humanas, puedan sustituirlas parcialmente. El sindicalismo de empresa falta en la sociedad francesa. Facilitar su crecimiento frente al sindicalismo de categorías, facilitar el desarrollo de solidaridades de competencias y de regiones son esfuerzos indispensables para enriquecer el juego social y llegar así a equilibrarlo y sanearlo. Sin reglamentación ni intervención estatal directa.

La augestión: ¿idea-fuerza o quimera?

Abordemos ahora la urgencia más profunda y llamativa, la que tiene mayor contenido filosófico: la reivindicación de autogestión. Para millones de jóvenes y de menos jóvenes, la autogestión constituye la idea-fuerza capaz de curar todos los males de nuestra sociedad, que se cree peca de exceso de organización y de condicionamientos. ¿Es posible desconocer esta inmensa aspiración en un momento en que todo el mundo reconoce que las empresas francesas están mal organizadas? Yo digo que sí. Y es que si debo reconocer el papel profundo y po-

sitivo que, a mi juicio, juega la autogestión en la evolución cultural francesa, ello no obsta que esta idea, traducida en el movimiento sindical y el juego político, me parezca una nueva quimera, un nuevo medio para rejuvenecer el eterno espejismo socialista de la sociedad virtuosa. Los dos aspectos se encuentran profundamente implicados y el movimiento social y sobre todo cultural que nutre este modelo quimérico es un movimiento real que es preciso tomar en consideración.

Después de veinticinco años el clima ha cambiado profundamente. Mientras que en los años cincuenta resultaba casi imposible hacer que los franceses discutieran seriamente sobre la organización interna de la empresa o de cualquier institución sin que resultaran por ello la risa de los tecnócratas o de los marxistas; entonces se creía que la apropiación colectiva de los medios de producción o la libre empresa a la americana bastaban para responder a todas las querellas. En cambio, la autogestión ha devenido hoy una exigencia fundamental y ampliamente extendida. El management y las relaciones humanas, de un lado, la explosión de mayo de 1968, de otro, han preparado profundamente un terreno hasta entonces poco propicio. Pero lo esencial no es la génesis intelectual de esta moda. Después de todo, la autogestión se encontraba ya incluida en potencia en el gran sueño anarquista de finales del siglo XIX; ella ha precedido y acompañado a la revolución rusa, a la de los *shops-stewards* escoceses, a la de los *Betriebsräte* de Weimar y a la de los *soviets* que, al fin y al cabo, fueron el primer principio —bien olvidado— del socialismo de la URSS. Lo que es importante es el carácter concreto del retorno de la idea, su potencia y su difusión. No disponemos ciertamente de un instrumento de medida preciso, pero los índices son concordantes. Los franceses de los años setenta no tienen sino una idea muy vaga de lo que podría ser la autogestión. La mayoría de ellos no suscriben, por lo demás, este mito, sino de boquilla. Pero los valores dominantes por doquier son valores de autonomía, de hostilidad a toda autoridad.

Ya he citado los resultados de la COFREMCA, que muestra una evolución cada vez más acentuada hacia los valores de autonomía, de expresión, de realización de sí, en detrimento

de los de orden y de autoridad, pero también de los de igualdad. Podemos interrogarnos sobre la duración posible de este movimiento, sobre el impacto real que tendrá sobre nuestra sociedad; pero no se puede negar ni su existencia ni su importancia. Ahora bien ¿cómo interpretarlo? A menudo nos induce al error un modelo de razonamiento simplista que nos inclina a concluir que la potencia de un movimiento social o cultural y su crecimiento continuo deben naturalmente conducir al éxito de las teorías de las que son expresión. De hecho, la relación entre el pensamiento y la práctica no es tan estrecha. A menudo las teorías no son más que un reflejo episódico de los cambios de práctica. Y éste me parece ser el caso de la autogestión en Francia: existe un movimiento vago, difuso, indiferenciado, pero muy fuerte, que afecta en cierto modo a todo el mundo. Es este movimiento lo que determina el éxito relativo de las teorías intelectuales sobre la autogestión, que a su vez reverberan sobre él y lo influyen parcialmente. Pero los dos fenómenos deben ser estudiados separadamente.

Por lo que se refiere al movimiento intelectual, su gran debilidad reside en su coherencia y su rigor: está construido alrededor de una sola idea, y toda idea llevada a su extremo acaba siendo una idea loca. Las relaciones humanas no podrían regularse únicamente mediante la organización autónoma de los trabajadores. Desde que se acepta la indispensable interdependencia entre los hombres y los grupos, hay que aceptar también el recurso a otros principios de gobierno: en primer lugar, el principio de realidad, que implica respeto de la eficacia, de la medida, de la verdad del resultado; seguidamente, el respeto de la libertad ajena, es decir, la aceptación de la iniciativa de los demás, al menos cuando resulte beneficiosa para el grupo o para el conjunto; en fin, el reconocimiento de un valor de superación, implica la consideración del futuro, la aceptación de la innovación. Ciertamente todo esto podría ser teóricamente reintegrado en un modelo autogestionario más elaborado, pero su aplicación resultaría entonces imposible sin una maquinaria jurídica de una imposible pesadez o, más prosaicamente, como en Yugoslavia, sin la intervención constante de un poder integrador todopoderoso.

Por su parte, el movimiento cultural de reacción contra la autoridad plantea de inmediato la cuestión de sus límites. Vivir y dejar vivir no es una filosofía suficiente en un mundo demasiado complejo. Es hermoso querer hacer «cada uno lo suyo», pero hay que recordar una vez más que no es lo mismo vivir sólo que con 50.000.000. El movimiento contra la autoridad es fuerte porque los modelos de autoridad constituyen verdaderos obstáculos. Pero en la medida en que éstos se hunden y comienzan a renovarse, creo que vamos a asistir a una inversión de la coyuntura. Tras haber exaltado la lucha del individuo contra la sociedad y contra las instituciones, se está redescubriendo el problema de los límites y de las necesarias protecciones. Porque lo que vive el individuo más libre es, primeramente, la angustia ante la decisión, el compromiso, la responsabilidad. Resulta demasiado fácil cargar el malestar de los individuos sobre la sociedad, como lo hacen todavía muchos jóvenes rebeldes. Esto es antes que nada una reacción existencial. Es otra la razón que permite creer que el movimiento va necesariamente a ralentizarse e invertirse. Los representantes de las tendencias autogestionarias han sido víctimas hasta hoy de una contradicción muy profunda. Del lado cultural, manifiestan su rechazo de la autoridad, de la manipulación, del condicionamiento; se trata del lado feliz de sus sueños, en el que muestran imaginación y entusiasmo. Pero del lado político, percibiendo las dificultades, han cogido el hábito de desembarazarse de ellas mediante una huida general de la realidad; de hecho, para la mayoría de ellos, la solución que se espera procede del socialismo, de la eliminación de los «malos» o de su neutralización, sin dejar de sentir que en el fondo de todo esto hay una incompatibilidad.

La crisis ofrece un momento favorable quizá para dar oportunidades a todos aquellos que quieren expresarse, actuar, crear de manera más libre, experimentar. Desde este punto de vista, resulta absolutamente indispensable una nueva reflexión. Es necesario dejar de meterse en las ilusiones, dejar de creer que se puede pasar así por las buenas, por simple entusiasmo o por coacción, de una sociedad burocrática pequeño burguesa a una sociedad comunitaria o convivencial. Los autogestionarios deben superar sus disgus-

tos y aprender a descubrir en los pequeño-burgueses y en los burócratas una serie de virtudes que ellos mismos necesitan. El gusto por la autoridad no es el único fundamento de nuestra sociedad, y la afirmación personal no se hace sólo a expensas de los inferiores: también se hace a base de esfuerzo de realización, de expresión, de voluntad de superación. Respetar al pequeño burgués es el único medio que tenemos para hacerlo evolucionar, y a la sociedad pequeño burguesa con él; mientras que la reivindicación maximalista clamante por el fin de toda jerarquía conduce gradualmente a un universo cerradamente burocrático al que las nacionalizaciones en curso en Francia corren el riesgo de aproximarlos. La opción entre un esfuerzo difícil, aunque relativamente modesto de apertura y de conquista en un cuadro de libertad, por una parte, y la gran esperanza de una solución general, por otra, resulta aquí decisiva.

La vía que, afortunadamente con prudencia, están explorando los socialistas pertenece al segundo tipo. En lugar de partir de la experiencia y mirar de convencer a los participantes por los resultados, se fijan objetivos generales demasiado vagos y demasiado abstractos, lo que puede tener un efecto movilizador, pero contribuye al tiempo a crear aspiraciones demasiado elevadas que habrán de ser después decepcionadas. El gobierno de las empresas, como el de todas las instituciones humanas, es demasiado delicado para soportar sin turbación y riesgo de reacción contraproducente tanto los contragolpes de la decepción de los interesados como las consecuencias del desorden que las medidas concretas pero mal pensadas necesariamente implican. Se pueden pensar a la vez que son indispensables determinadas innovaciones para preparar el futuro y que la generalización altanera de las medidas resulta de hecho contraproducente en lo inmediato. Mientras los interesados no estén en condiciones de utilizar creativamente las oportunidades que se les ofrecen, desviarán la reforma de su sentido y la pondrán en riesgo de fracasar o la reorientarán de modo burocrático.

El absurdo de las nacionalizaciones a la francesa

Hay algo de absurdo en el programa de nacionalizaciones de la izquierda francesa, en tanto que, a pesar de las apariencias, están en contradicciones profundas con las aspiraciones de que es portadora y de sus objetivos teóricos. Las nacionalizaciones tal como han sido concebidas, primeramente en el programa común, después en el programa de la mayoría presidencial, no sirven, en efecto, ni para asegurar la igualdad de las rentas ni para poner en práctica una verdadera política industrial, y pueden constituir en cambio un obstáculo para el desarrollo de la autogestión. Estas afirmaciones pueden parecer perentorias: miremos los hechos.

La lucha contra las desigualdades no pasa por las nacionalizaciones. Los países cuyas economías han sido nacionalizadas son países que siguen registrando desigualdades, y los países más progresistas en materia de redistribución de rentas rechazan las nacionalizaciones. Los suecos y los holandeses que, tanto desde el punto de vista de las rentas como del poder, son los pueblos más igualitarios del mundo industrial, cien veces más avanzados en este campo que los rusos o los polacos, tratan de hacer pagar a la empresa capitalista y no de sustituirla por una burocracia de Estado, naturalmente más rígida y menos eficaz. Piensan, y la historia les ha dado la razón, que la empresa libre —incluso la multinacional— constituye en un mercado libre el único sistema que asegura un excedente suficientemente alto para permitir el desarrollo de la igualdad. Se pueden discutir los límites que debe comportar tal política, y sobre todo la rapidez del proceso de nivelación deseable, pero no parecen contestables los medios. Las lecciones deducidas de las experiencias concretas que se desarrollan ante nosotros están perfectamente claras, tanto en el caso de las experiencias positivas de Suecia, Holanda y hasta de Alemania como en el de las contraexperiencias de Polonia, Checoslovaquia y, en menor grado, de Inglaterra. En el cuadro francés, las nacionalizaciones previstas todavía van a hacer más difícil el juego del reparto del pastel. Las rigideces nuevas y la presión irresistible de los sindicatos no dejarán de

provocar una aceleración de la inflación y, a plazo relativamente breve, una baja de la productividad.

En materia de política industrial, el problema, a primera vista, no parece tan claro. Parece lógico creer que las nacionalizaciones constituyen el único medio verdaderamente eficaz de dominar la economía. Sin nacionalizaciones, asegura el partido socialista, no se puede llevar a buen puerto la gran política industrial que permitirá recuperar el pleno empleo y gerenciar eficazmente la economía en bien de la inmensa mayoría. Para poder poner en obra una planificación eficaz, es preciso disponer del dominio del aparato bancario y de los grandes grupos industriales que orientan la economía en función no sólo de sus intereses particulares. El aspecto lógico de estos argumentos los hace seductores. Pero se trata de argumentos de tecnócratas o de alocados «no hay más que». La experiencia demuestra, en efecto, que elaborar una política industrial es mucho más difícil de lo que se cree. Los mejores expertos, tanto del Este como del Oeste, han fracasado en períodos más favorables que el actual. No olvidemos que la planificación de la siderurgia fue, hasta la crisis, el gran orgullo de los planificadores franceses. Y es que, aunque dispusiéramos de la mejor política teórica, resultaría imposible aplicarla, pues la vida económica, como sucede con la vida en general, desafía las lógicas demasiado simples. Como ya he tratado de demostrar, no existe un mercado único que se pueda controlar, sino diversos mercados, complejos e interdependientes, que no se puede aislar ni controlar en conjunto. Las empresas tampoco son entidades abstractas y transparentes, sino conjuntos humanos, también complejos, que se desarrollan y declinan por razones diferentes a las de la economía simplista de los marxistas o de los liberales clásicos. Cualesquiera que sean sus virtudes, los funcionarios intervencionistas son incapaces de razonar según las lógicas sutiles que son las únicas válidas en este campo. La ardiente obligación de planificar, para hablar con palabras del general De Gaulle, puede resultar muy útil cuando se pretende actuar con esta lógica. Pero resulta una estrategia pesada, inadecuada y desfasada cuando pretende sustituirla. El riesgo que comporta la decisión de nacionalizar a los grandes grupos in-

dustriales y al sector bancario consiste en agravar todavía más un proceso de decisión industrial ya burocrático y en hacer más difíciles los ajustes y los cambios de dirección necesarios.

Todavía debemos abordar otro problema, quizá más profundo: el problema humano. Para poner en marcha cualquier política industrial hacen falta instrumentos de gobierno e instrumentos de medida o evaluación de resultados. Si por causa de su debilidad interna las empresas resultan incapaces de elaborar una estrategia por sí mismas, todo proyecto de política industrial resulta una engañifa. Piensan algunos que no es a las empresas a quienes corresponde la elaboración de una política y que una estrategia empresarial impide hacer una gran política. Pero olvidan que no podemos apoyarnos más que sobre lo que puede resistírsenos; la libertad de ejecución indispensable para obtener resultados concretos es inseparable de la libertad de elaboración de una estrategia propia. Esto es lo que tampoco parecen percibir los economistas liberales que razonan como si las opciones, las estrategias, pudieran elaborarse e implementarse sin tener en cuenta las capacidades del instrumento que las ha de tomar a su cargo.

Pero la capacidad de acción no depende sólo de la libertad que puedan dejar el Gobierno y los órganos estatales que preparan sus decisiones; depende también y sobre todo de la capacidad de un conjunto humano, una empresa o un grupo industrial para gobernarse, es decir, para elaborar decisiones racionales y para hacerlas ejecutar de manera realista. El ejemplo del éxito de la Regie Renault sólo es concluyente a medias en este punto. De una parte, no es injuriar a los dirigentes de Renault decir que su empresa no es en modo alguno una empresa piloto desde el punto de vista de la participación de los trabajadores —es una empresa perfectamente tecnocrática—; de otra parte, los problemas que deben resolver son menos complejos y menos contradictorios, pues no trabajan sobre una multitud de mercados muy diferentes y no han de plantearse constantemente problemas de inversión y desinversión que se traducen en consecuencias sociales inmediatas, tales como el cierre de fábricas. Las nuevas empresas nacionales van a tener que abrirse una vía realista extraordi-

nariamente difícil de elaborar y mantenerse entre la vía tecnocrática tradicional —que está en contradicción directa con la filosofía del poder socialista— y la vía de la distribución del poder que plantea el riesgo de politizar todas las decisiones y, en último término, de hacerlas imposibles.

Esto último me lleva de nuevo a plantear el problema de la autogestión. ¿Cómo puede afirmarse, tal como yo he hecho, que las nacionalizaciones serán obstáculo para el progreso de la autogestión siendo así que el espíritu de la reforma consiste en perseguir a la vez el objetivo económico («la gran política industrial») y el objetivo social («el desarrollo de los derechos de los trabajadores y la marcha hacia la autogestión»)? Pero la paradoja sólo es aparente. Se tiene tendencia a pensar que los enemigos de la autogestión son ante todo los patronos y los intereses financieros y que poner a éstos en razón constituye el modelo más simple de actuar concretamente en el sentido de la autogestión. Pero el desarrollo de una sociedad no se realiza a golpe de alianzas militares. Y no son los patronos quienes constituyen el mayor obstáculo para el progreso en este campo. La experiencia de los hechos antes parece mostrar lo contrario. En Francia, incluso, no es en las empresas nacionalizadas sino en ciertas empresas privadas donde pueden crearse nuevas condiciones de trabajo, nuevas formas de organización. No es azaroso que sea Volvo, empresa privada sueca, la que haya encontrado émulos en empresas privadas francesas y ninguno en las empresas públicas. Para que funcione un grupo autónomo de trabajo hay que suprimir parte de la jerarquía. ¿Cómo conseguirlo cuando el Estatuto prevé la existencia de 15 o 18 escalones? Es preciso decir y repetir que el Estatuto es un corsé que agosta todo lo que se mueve, todo lo que se desarrolla, todo lo que pone en cuestión el conformismo, incluso, y sobre todo, la autogestión. Cuando se habla seriamente de autogestión, y de manera más general de descentralización y de liberación del corsé burocrático, es preciso ver que el problema no consiste en la elaboración de un modelo ideal, sino en el aprendizaje por todos los interesados de reglas y relaciones nuevas y más eficaces. Esto no puede conseguirse mediante medidas de orden jurídico. Tampoco aquí se gobierna por Decreto. La experimentación social, los proce-

sos de ensayo con riesgo de error aceptado, son indispensables. Pero ni el Estado ni las instituciones nacionales han tenido nunca líderes en esta materia. La Administración y las empresas nacionales pueden resultar eficaces en materia de racionalización y de decisiones tecnocráticas, pero en todo lo que es humano, se encuentran paralizadas o al menos fuertemente orientadas en la vía de la protección social y desgraciadamente del respeto de los derechos adquiridos. Rara vez son innovadoras y, cuando lo han sido, no son capaces de seguirlo siendo.

He dirigido dos estudios recientes que resultan perfectamente claros desde este punto de vista. Se referían a empresas consideradas generalmente como empresas de punta en materia de organización del trabajo. En una, que ya he citado, la supresión de media docena de escalones jerárquicos ha permitido transferir a los grupos de trabajo autónomos el conjunto de responsabilidades operacionales. La dirección no sólo se ha acomodado bien, sino que hasta parece encontrar ventajas en la fórmula. La oposición procede naturalmente de los cuadros medios y, más inesperadamente, de los propios empleados, que se muestran muy ambivalentes. En la segunda empresa, el éxito práctico de la operación se encuentra fuertemente limitado por el descontento de los obreros, que se lamentan de haber caído bajo el mando de técnicos mucho más competentes que ellos. El clima se ha degradado hasta el punto de hacer posible el desencadenamiento de una huelga salvaje y de implicar una crisis profunda de las organizaciones sindicales. Los que creemos en la necesidad de promover a los ejecutantes a la asunción de la responsabilidad de su trabajo consideremos estos fracasos parciales como el precio a pagar por una marcha necesariamente larga; pero sobre todo como una ocasión importante de aprendizaje. Pero si el fracaso se produce en un sistema sin capacidad de liderazgo y renovación, la regresión será inmediata. Toda política que debilite sustancialmente la capacidad de gobierno de un conjunto humano hace a la vez más difícil la innovación. En este sentido, las nacionalizaciones del programa común van directamente contra el desarrollo de nuevas condiciones, métodos y formas de organización del trabajo.

Quizá se me conteste que la autogestión no es un conjunto de medidas reformistas patronales, sino un modelo de organización coherente que no puede juzgarse sino a partir de su aplicación integral. Pero el análisis sociológico no permite esta teoría demasiado fácil: ninguna forma institucional puede imponerse a priori; siempre hacen falta iniciativas, experiencias y fracasos. Ciertamente, son deseables más iniciativas que las de los patronos de buena voluntad. Deseables y necesarias. Pero no es ahogando las capacidades de innovación y de gobierno como liberaremos tales iniciativas, sino al contrario.

La razón más profunda del éxito de la idea de nacionalización en Francia procede de hecho de la necesidad de seguridad. Las nacionalizaciones constituyen una respuesta relativamente fácil al problema del empleo. La ventaja esencial del estatuto del empleado de una empresa nacionalizada es, en efecto, la garantía del empleo. Nada más natural, pues, que ver este estatuto reivindicado por muchos asalariados. Pero el fondo de la cuestión va mucho más allá de la demanda tradicional de garantía de los trabajadores: se trata, de hecho, de un comportamiento regresivo muy clásico en la sociedad francesa, del refjeo atávico que consiste en buscar socorro en las faldas del Estado. Los franceses detestan el Estado y la burocracia que éste indefectiblemente segrega; pero, desde que la situación se hace difícil, se abrigan detrás de sus torreones. Y precisamente por esto es por lo que resulta muy peligrosa la vía en la que nos estamos comprometiendo. A pesar de las aspiraciones autogestionarias, me parece que va a conducir a un relanzamiento irresistible de la burocracia. Conducirá primeramente a incrementar desmesuradamente las cargas de la Administración; nos podrá en riesgo también de provocar a la vez una crisis inflacionista a la inglesa y una crisis social a la italiana. La respuesta más natural a estas dos crisis dada la urgencia y las costumbres políticas e institucionales, será un nuevo reforzamiento del Estado y de la burocracia.

Dar prioridad al realismo

Como todo gran discurso, el programa socialista ha atraído a los franceses por razones contradictorias. Pero hay una que se olvida a menudo y que tiene su importancia: su aspecto concreto. No se han propuesto reformas de las que se desvanecían al primer intento de realización. Una nacionalización es la imagen concreta de una reforma de estructura capaz quizá de «cambiar la vida». Esta necesidad de concreción nunca debe olvidarse en materia de estrategia. Pero debe distinguirse siempre entre lo que es concreto y lo que es realista. Una acción clara y decidida no es necesariamente realista, como se tiende a menudo a creer. Y aquello que los franceses necesitan más es el realismo. La cuestión no consiste en saber si la sociedad francesa debe luchar contra las desigualdades, transformar la organización del trabajo, eliminar los beneficios abusivos; esto va de suyo. La cuestión verdadera consiste en saber cómo realizar todas estas loables intenciones. Porque si existe un mal del que la sociedad francesa sufre y que resulta urgente combatir es precisamente su propensión a huir de la realidad.

La estrategia de cambio debe organizarse alrededor de esta necesidad de realismo. Debe ante todo rechazar los riesgos de deriva que implica toda medida que impone estructuras formales pretendidamente racionales a las empresas y a todas las instituciones. Los franceses deben aprender a olvidar las quimeras en las que se encantan. Sólo construyendo relaciones más humanas, más abiertas y más democráticas conseguiremos desarrollar los hombres y enriquecer a la sociedad, y no decretando la autogestión o la participación. No es imponiendo una gran política industrial a priori como movilizaremos a las empresas, sino apoyándonos sobre sus capacidades, sus recursos y su imaginación.

Tampoco es posible, naturalmente, imponer a todos esta tarea de construcción. Pero es posible suprimir ciertos obstáculos que la paralizan, invertir en el desarrollo del conocimiento, experimentar y facilitar la experimentación por doquier. A estos objetivos responde la estrategia de apertura que he propuesto para la gestión de las actividades colectivas, la

apertura de las élites y el desarrollo del conocimiento. Pero a esta estrategia de apertura y de realismo debe añadirse otra, más indirecta, de desarrollo y de experimentación. La prudencia y el realismo no bastan, es necesario tener una estrategia ofensiva, que me parece poder orientar en dos direcciones: apostar por la empresa contra el espíritu burgués y especulativo; apostar por la innovación y los nuevos servicios contra las rutinas y el espíritu burocrático.

CAPITULO IX

APOSTAR POR LA EMPRESA CONTRA EL ESPIRITU RENTISTA

Apostar por la empresa y no por la industria

Hace ya veinte años que los Presidentes y los Ministros repiten que los franceses no aman la industria. No estoy seguro de ello. Los tecnócratas nos han hecho admirar los grandes pantanos, las laminadoras gigantes, los caravelles y otras maravillas de nuestro genio industrial. Y todavía estaríamos prestos a extasiarnos con el Concorde y con el supergenerador si no fuera porque sospechamos que arriesgamos con el uno la catástrofe financiera y con el otro graves peligros ecológicos. Por otra parte, la verdadera cuestión no está ahí. ¿No es todavía más estúpido estar fascinado por la industria que por la tasa de crecimiento? Altos hornos y acerías gigantes son sueños de subdesarrollados. Hace ya mucho que las gentes civilizadas, como los americanos, los alemanes, los suizos o los japoneses, se interesan por cosas más serias. No, la verdadera cuestión es la empresa. Los franceses no aman a las empresas, tienen miedo de ellas. Se figuran más o menos conscientemente que son máquinas para explotar al trabajador, al consumidor, al ciudadano, que conspiran contra el trabajo honesto. La empresa es indisociable del beneficio, y el beneficio fascina y repugna a la vez. Pero sobre todo, entrar en una empresa significa para los franceses entrar en dependencia: los jefes de empresa son barones; sus empleados sujetos manejables a capricho, los cuadros vasallos o valedos.

Todo esto equivale a olvidar que, cualesquiera que sean sus fallos, la empresa es antes que nada la realización de un emprendedor: de alguien que emprende, que innova, que hace lo que no se espera de él, que aporta pues alguna cosa a la sociedad. Sin empresario innovador una sociedad se esclerotiza y declina. Además, una empresa es una institución en el senti-

do sociológico, la mejor institución que los hombres han creado hasta hoy para cooperar, para realizar lo que no habrían podido hacer de permanecer aislados. Se puede ciertamente criticar a las empresas actuales, desearlas más pequeñas, más dinámicas, eventualmente autogestionadas: pero ninguna reforma, ningún relanzamiento, ninguna animación del cuerpo social puede hacerse contra la empresa o fuera de ella. Despertar a la sociedad, devolverle su tono, supone ante todo liberar el espíritu de empresa.

¿Por qué a los franceses no les gustan las empresas? ¿Por qué consideran vergonzoso el beneficio obtenido y respetable la riqueza heredada? ¿Por qué tienen este pánico a la dependencia? Para responder a estas cuestiones se podría incriminar al idealismo político, a la asimilación hecha entre capitalismo, clase dirigente y empresa. Pero esta asimilación no constituye la razón profunda. El fondo de la cuestión radica en la importancia que tiene en Francia el espíritu rentista y en su alianza, varias veces renovada a través de las crisis de nuestra sociedad, con la burocracia. La monarquía ya había elegido como principal instrumento de gobierno la venta de oficios, de privilegios y de rentas; revoluciones, guerras y crisis se soldaron siempre mediante una vuelta al pacto de protección, incompatible con la recompensa del riesgo.

Esta dominación del espíritu rentista resulta paradójica, puesto que, como es bien sabido, los franceses pasan su tiempo criticando a su Administración, quejándose de sus controles, indignándose de sus molestias, que les impiden crear e innovar. Pero toda sociedad está hecha de contradicciones, y ésta es uno de los nudos de nuestra vida social y colectiva. Quisiéramos poder innovar, pero sin que el resto de la sociedad se inquiete; quisiéramos elevarnos, pero que los demás permanecieran en su nivel; luchamos a menudo por conseguir una renta que nos permita ser libres, pero si lo conseguimos no sabemos qué hacer con esa libertad. El espíritu rentista ha pervertido a la burguesía francesa y la ha desviado del espíritu de empresa: éste es uno de los dramas de nuestra historia, incluso reconociendo que a pesar de todo hemos construido un gran país a través de los siglos, de errores y de ilusiones. La burguesía francesa presenta otra característica re-

lacionada con la anterior, a saber, la costumbre que ha adquirido de considerar la empresa como una vaca lechera. La empresa, en esta perspectiva, en lugar de ser una creación, una realización colectiva, una superación del individuo, es percibida como una posesión que se explota o como un trampolín social. Esto es lo que hace tan difícil que el espíritu de empresa recobre su poder de atracción, su valor humano.

No se relanzará la empresa restaurando la Francia de los castillos y de las buenas maneras: no es ella la que es capaz de inventar el futuro, y a menudo hay mucho más verdadero espíritu de empresa en los ex trotsquistas o en los ex maos que en los jóvenes burgueses. Al contrario, haría falta comprender que el espíritu de empresa no está vinculado a una categoría social determinada, sino que representa un valor totalmente general, que es para la sociedad como la sal de la tierra, y que hay que hacerlo todo para que este valor sea accesible al mayor número posible. El espíritu de empresa es mucho más que la empresa *stricto sensu* y mucho más y más importante que la simple empresa privada.

Planificar, controlar, regular es a veces necesario, pero no tiene ningún sentido si no se da previamente esta efervescencia de creación que sólo permite el espíritu de empresa. Y éste no puede venir dado desde arriba. Ningún saber tecnocrático impuesto podrá jamás animar a una sociedad. Cualquiera que sea la inteligencia y las perspectivas brillantes de los planificadores, es al nivel más humano y cálido de la creación donde se juega el cambio. Apostar por la empresa contra el espíritu rentista me parece que es la única posibilidad de un cambio más humano para nuestra sociedad.

La empresa y las desigualdades

Pero usted, querido lector de *Le Monde*, mi semejante, mi hermano, va a decirme: ¿y las desigualdades, y los beneficios injustificados y el escándalo de la herencia, y con qué derecho mandan los que no tienen otro título que el nacimiento? Yo le responderé, como me respondo a mí mismo, que si hay razón para indignarse, el problema no se resuelve, sin embargo,

suprimiéndolo. Las medidas virtuosas nunca han conducido más que a resultados contrarios a los que se pretendían. Por ejemplo, no se asegurará la reducción de las desigualdades agobiando a las empresas, sino haciendo pagar a los individuos. La práctica del partido comunista francés consistente en denunciar ante los ciudadanos los beneficios de las grandes sociedades como si fueran una abominación resulta absurda. La izquierda, cuando avala de hecho esta práctica, comete un contrasentido. Para que las empresas puedan desarrollarse, es decir, invertir, es preciso que realicen grandes beneficios. Corresponde al impuesto sobre las rentas y eventualmente al impuesto sobre el patrimonio la reducción de las desigualdades. Si se quiere la igualdad, es preciso hacer pagar a los burgueses muchos impuestos, impedirles engordar mediante subterfugios diversos a expensas de sus empresas, y no sangrar a las propias empresas que son las únicas que pueden garantizar salarios decentes para los trabajadores.

Razonamiento simplista, se me dirá. Pero no tanto: ¿por qué sería tan difícil de admitir si 50 años de experiencia han demostrado su validez? Los únicos países que han reducido seriamente las desigualdades, Suecia en primer lugar y Holanda después, son los países que han estimulado sus empresas y hasta sus multinacionales para que consigan los mayores beneficios posibles; pero practicando a la vez una política draconiana en materia de distribución de rentas a través del impuesto. Y no hablemos del escándalo de las desigualdades en los países del Este. Tomemos simplemente el caso de Inglaterra: después de treinta años de política igualitaria mal llevada, los ingleses han conseguido a la vez la estagnación y el desorden, el retorno de las desigualdades en todos los campos.

Francia ha jugado a la expansión y a la industria, pero dejando a las empresas y domesticando a los emprendedores. Ciertamente hemos obtenido resultados espectaculares en diversos campos, pero a un coste enorme tanto en desigualdades como en ineficacia. Si durante los años de vacas gordas, las empresas hubiesen podido hacer grandes beneficios y hubieran tenido interés en invertirlos en lugar de distribuirlos en ventajas y privilegios diversos, las industrias francesas no serían hoy tan frágiles. En Francia resulta de buen tono abru-

mar a los patronos achacándoles falta de imaginación y de valor. Pero la burocracia reinante tiene los patronos que merece. Y a la vista de las cualidades que ahora se exigen a un patrono ¿qué burócrata, qué político, tendría posibilidad de hacerlo mejor?

Me gustaría ahora volver hacia atrás. El mayor problema de nuestras sociedades occidentales, como hemos visto, es la crisis profunda de nuestros modelos de gestión, de dirección, de gobierno, frente a la complejidad creciente y a la explosión de la libertad humana. La empresa es uno de los principales campos en que se manifiesta esta crisis. Hasta ahora la ha afrontado mucho mejor que la Administración Pública y que todo el sistema político administrativo, porque dispone (con la medida de resultados) de un principio de realidad relativamente claro. Pero también se encuentra amenazada por el fenómeno burocrático. Y es preciso insistir en que la ineficacia de la gestión burocrática resulta flagrante por doquier. No hablemos ya de los resultados espeluznantes de los países del Este, tanto desde el punto de vista de la producción material como del coste humano y moral. También en nuestros países occidentales la presión burocrática a la que nos hemos abandonado y acostumbrado amenaza con ahogar la empresa. En un mundo en cambio, la burocracia no es ni un regulador ni un contrapeso, sino un factor de desagregación o, si se quiere, de entropía. Resulta particularmente impropia para adaptarse, y paraliza la innovación que es lo único que permite que la sociedad se adapte. Este es el caso no sólo de la burocracia del Estado, sino también, al menos parcialmente, de la burocracia de las empresas privadas.

No sólo debe rehabilitarse en nuestra sociedad el espíritu de empresa a expensas del espíritu burocrático y rentista (ya no es aceptable que los mejores vayan a los puestos de control ni que éstos prevailezcan sobre las funciones empresariales), sino que debe rehabilitarse también en el seno de la propia empresa. No se anima a una empresa a base de palabras apaciguadoras destinadas a favorecer el consenso. No se innova, no se emprende con la obsesión de la concertación, sino con una visión fuerte y si es posible con una estrategia. Se convence por los resultados y no por los compromisos. La competen-

cia puede ser aquí la guía y la sanción; el consenso, el verdadero, vendrá después como signo del éxito y no como su condición. Es bien conocido el chiste siguiente: «¿Qué es un dromedario? Un caballo dibujado por un comité». Ningún comité, sobre todo si es partidario, ha conseguido nunca dibujar un caballo capaz de correr.

Pero, dirán ustedes, las empresas francesas van mal; tienen una concepción arcaica de la autoridad, continúan siendo fundamentalmente paternalistas ¡es preciso reformarlas! Pero también es preciso que nos entendamos. El vaso está quizá más medio lleno que medio vacío. Las empresas no van tan mal; de hecho han cambiado mucho; mucho más que otras instituciones. Se les puede y se les debe pedir que cambien todavía más. Se puede incluso pensar que para responder a los desafíos económicos y sociales que nos abruman es preciso que realicen de nuevo un esfuerzo muy considerable. Pero ninguna intervención tendrá éxito si no se fundamenta en el conocimiento real mucho más que en principios apriorísticos. Para reaccionar contra este paternalismo del que no acabamos de desprendernos, tendemos a pensar demasiado fácilmente en controles, contrapoderes, reparto del poder; es decir, nos disponemos a impedir, a prohibir, a quitar a unos para dar a otros o, desde una perspectiva más moderada, tendemos a pensar en concertación, participación, consenso, todo lo cual conduce finalmente a lo mismo. Todos estos razonamientos acaban llevando, más pronto o más tarde, al rechazo de la reforma o a la parálisis por anulación recíproca de las posibilidades de iniciativa de unos y de otros.

Lo que nos hace falta es más espíritu de empresa, más iniciativa en un número mayor de personas. Si se habla del poder como de un bien de cuantía limitada, del que no se podría dar una parte a Pablo sin quitársela a Pedro, el problema es insoluble. Sólo podemos progresar, porque la suma de poder implicado en las actividades humanas es extensible, sobre todo gracias a la explosión de las interacciones y de las comunicaciones entre los hombres. No se trata de reflexionar en términos de control sobre los demás, de limitaciones, de humillaciones. Ni en un sentido ni en el otro: el contrapoder, el poder de control, si se toma al pie de la letra, es la parálisis del poder

de iniciativa y de invención. Es preciso que los individuos, los grupos, puedan proponer y realizar sus experiencias cada vez con más facilidad. Esto no se da espontáneamente, sino que exige un aprendizaje. Muchas son las barreras que se oponen a este desarrollo, tanto del lado obrero como del de la dirección, por no hablar del problema mayor de los cuadros. Pero no hay otra solución.

¿Qué otra cosa más natural, en el fondo? ¿Pues no es absurdo querer distribuir el poder entre el que sabe y el que no sabe, entre el que tiene una idea a realizar y el que viene a aprender? Lo que hace falta es permitir a este último, que va a formarse al lado del primero, que desarrolle a su vez su propia idea. Y desde la perspectiva de la empresa moderna racionalizada, dar al pequeño grupo humano la posibilidad de asumir más directamente la responsabilidad de lo que puede hacer por sí mismo más que la de participar en algo que le supera o la de paralizar a través de un control puntilloso a quienes deben elaborar la estrategia de la que depende la supervivencia del conjunto.

La distribución del poder a través del control obrero, de la gestión o de la participación es una idea limitada y reaccionaria. El desarrollo del espíritu y de la práctica de la empresa es la única manera de romper el círculo del poder tradicional, la única esperanza de liberación y de expansión.

El problema de los cuadros y el efecto de edredón

¿Cómo puede reencontrarse el espíritu de empresa, estimular la iniciativa y promover el cambio? Para responder a la cuestión es preciso reemprender el diagnóstico, intentar comprender cuáles son los problemas actuales de funcionamiento de las empresas. Permítaseme para ello volver por un instante al capítulo I relativo a la crisis de los modos de gobierno. Hace ya tiempo que la autoridad clara y personal se ha difuminado, mientras que la estratificación jerárquica se ha acrecentado. La estructura actual de la autoridad tiene forma de nido de abeja, pues a partir de cierto grado todo el mundo depende de todo el mundo, nadie manda y todos obedecen. Es-

to sucede en todas partes, incluidas las empresas. Ciertamente en éstas sucede menos que en la Administración, y si se las compara con las Universidades parecen modelos de realismo y de responsabilidad; pero esto no quita que también estén afectadas por el fenómeno. El gran público sólo lo percibe a través de lo que se ha llamado «el malestar de los cuadros». ¿Pero de qué se quejan los cuadros? No de su trabajo, que pretendidamente adoran, sino de la mala organización, de las compartimentalizaciones, de la cesura con las direcciones generales. Las empresas francesas no son verdaderamente empresas, sino parcialmente burocracias en las que el espíritu rentista, el espíritu de rutina, prevalece sobre la voluntad de crear.

El vicio no se encuentra en los hombres, ni en los cuadros, ni en los obreros. Los ejecutantes franceses son tan trabajadores como los de los demás países europeos. El interés por el trabajo, dígame lo que se quiera, no se debilita. Ciertamente hay lugares en los que se consigue hacer en cinco horas la tarea de ocho «batiendo el sistema» a riesgo de multiplicar los productos defectuosos y las averías. Pero estamos lejos de la improductividad crónica de los ingleses. Los recursos que portan los ejecutantes franceses son mucho más considerables de lo que se cree, tanto más si se considera la demanda de las mujeres, que se ha añadido definitivamente a la de los hombres. Ciertamente los franceses quisieran trabajos en los que se reconozca más su valor personal y en los que se les escuche más. Y por lo que a los cuadros se refiere, se encuentran sin duda penetrados de sentimientos de importancia y de prerrogativas personales; pero esto no quita el esfuerzo, el celo, la voluntad de superarse y de realizarse que muestran diariamente en el trabajo.

¿Qué es lo que no funciona entonces? Todas las quejas que se oyen se refieren al sistema de organización, a la compartimentalización, a la dificultad de comunicarse. El diagnóstico del sociólogo se une también a este sentimiento general. Pero es preciso detenerse un instante, pues si todo el mundo está de acuerdo en los problemas de la empresa, los remedios que generalmente se proponen no harían sino agravar el mal o, lo que es peor, hacerlo irreversible. La idea dominante, tanto en

la derecha como en la izquierda es que las empresas francesas van mal porque en ellas falta consenso y porque en ellas habría que imponer una mayor participación (según la derecha) o el control obrero o la autogestión (según las diversas tendencias de la izquierda). Pero si se lleva en profundidad el diagnóstico sociológico se percibe que las cosas no son tan simples y que cada uno de estos remedios resulta perfectamente contraindicado. De hecho, el consenso no produce necesariamente la iniciativa, el cambio o ni siquiera la productividad. Inglaterra, país por excelencia de consenso, constituye el mejor testimonio.

Lo que da el tono a una empresa no es la participación en la cúspide —que corresponde siempre a la manipulación o a la retórica—, sino las posibilidades de iniciativa en la base o en los escalones operacionales. El éxito de las empresas japonesas, por ejemplo, se debe ante todo a la extensión y a la fuerza de las iniciativas, que son la causa verdadera del consenso activo que allí reina. Las empresas francesas adolecen, no de falta de participación o de control, sino de falta de realismo y de espíritu de iniciativa. Todos los doctores de la empresa, políticos o hasta psicólogos, continúan forzando puertas que hace ya mucho que están abiertas cuando combaten un autoritarismo que ya nadie osa reivindicar ni asumir. La plaga de las empresas no es el autoritarismo de los Directores Generales temibles, sino, esencialmente, lo que yo llamaría el efecto edredón: la constitución, a través de la pirámide jerárquica, de un conjunto blando de directores, directores adjuntos, jefes, subjefes..., funcional y jerárquicamente mezclados, totalmente interdependientes unos de otros, que no se sabe nunca quién es verdaderamente responsable de qué, ni cómo se toman las decisiones. Este edredón no puede ser horarado ni por la cima ni por la base. Es en esta masa informe donde se pierden las reorientaciones, las directivas y las reformas; es contra ella como se baten en vano los subordinados que quieren mejorar su eficacia. Y toda la pérdida participacionista no va a conseguir sino agravar el mal.

Este efecto de edredón es la consecuencia natural de un mecanismo sociológico muy simple: en un conjunto complejo donde las comunicaciones son esenciales pero difíciles, son

los escalones intermedios los que sacan poder y se benefician de la dificultad de comunicar. Como son los intermediarios obligados, tienen interés en que la comunicación se produzca mal. Y muy a menudo, sin darse cuenta, la ralentizan y la deforman para afirmar su existencia o para cumplir mejor su tarea. Los hombres no están aquí en cuestión, sino la naturaleza del juego, y no se crea que se trata de una interpretación sociológica altiva. Las pruebas abundan más allá de los discursos generales. He podido estudiar una transformación exitosa, bien que producida por pura coincidencia, de la relación entre montadores-electricistas y jefes de distrito. La consecuencia fue inmediata: los dos escalones intermedios, contra-maestres y jefes de equipo, que habían perdido su influencia por causa de la transformación, estaban profundamente descontentos. El ejemplo que he puesto en el capítulo precedente, el de los cuadros subalternos de un gran banco, comportaba la misma enseñanza. Todas las experiencias de grupos autónomos de trabajo chocan con el mismo obstáculo. La asunción de responsabilidad por los ejecutantes permite una comunicación directa con los escalones superiores responsables, que consiguen saber por fin lo que pasa y los cuadros subalternos y medios quedan cortacircuitados. Tres encuestas sucesivas realizadas en el curso de los dos últimos años nos han confirmado la generalidad del mecanismo. Cuanto más alto se está en la jerarquía, los fenómenos a descifrar son más complejos, pero casi resultan idénticos.

En estas condiciones, imponer la concertación, formalizar la consulta de los cuadros, equivale a dar armas a los beneficiarios del sistema para que puedan bloquear las reformas indispensables. Tal opción sería tanto más catastrófica cuanto resulta que estamos en vísperas de cambios considerables por razón de la presión de los ejecutantes para obtener más consideración y responsabilidad; pero sobre todo en vista de las posibilidades nuevas que aportan los progresos técnicos y particularmente de la informática. Estos progresos, absolutamente indispensables, van a hacer posible la valorización creciente del trabajo de los ejecutantes y el acortamiento de la cadena jerárquica. Desde este punto de vista, las empresas francesas no se encuentran muy bien situadas, pues en ellas el peso

de la cadena jerárquica es muy considerable. Nuestro aparato productivo soporta en efecto demasiados cuadros, del mismo modo que nuestra economía soporta una burocracia administrativa excesiva. Y no se trata sólo de un problema de coste, sino ante todo, de rutina, de obstáculo al cambio social. Son, en efecto, los cuadros quienes como grupo social se oponen con más fuerza a la modernización, a la valorización del trabajo de los ejecutantes, a la clarificación de los procesos de cooperación.

Desde el punto de vista del coste, por lo demás, está claro que la relativa inferioridad de los salarios de los obreros franceses comparados con los de ciertos de sus colegas europeos, particularmente con los alemanes, está directamente vinculada al peso mucho más importante que tienen los cuadros en la empresa francesa. Ciertamente no debemos considerar a los cuadros como los beneficiarios de remuneraciones abusivas, como es el caso de ciertas profesiones especulativas o hasta liberales. Pero la comparación con Alemania resulta en este punto remarcable: la parte de la masa de salario en el valor añadido total de la industria es casi semejante en los dos países, es decir, que «la desvalorización de la mano de obra obrera que se observa en Francia en relación a Alemania resulta en lo esencial de la existencia de desigualdades más fuertes dentro del asalariado industrial». Los no obreros son en Francia relativamente más numerosos (27 empleados y cuadros por 100 obreros en Francia contra 23 en Alemania) y netamente mejor remunerados (relación media de 170 a 100 en Francia contra 128 a 100 en Alemania). Esta situación no podrá ya ser tan fácilmente tolerada como en el pasado, porque ya no nos beneficiaremos más de la expansión.

La tendencia dominante hasta hoy en Francia ha consistido en disminuir la autoridad y consiguientemente la vulnerabilidad de los responsables, pero manteniendo a la vez las jerarquías sociales que les protegen del contacto. Esta política contemporizadora, orientada ante todo hacia la defensa de situaciones adquiridas, nos pone en estado de inferioridad. Nuestra tarea debería consistir, en adelante, en hacer la política exactamente contraria: disminuir las jerarquías sociales, abrir lo más posible los pasajes, forzar al contacto y res-

taurar, si no la autoridad, al menos la responsabilidad de los individuos. Durante treinta años todo el movimiento intelectual y social ha tendido a combatir el «mito del jefe». Había muchas y buenas razones para esta lucha en un país de tradición militar que concede tanto valor a una ideología paternalista, anacrónica y peligrosa. Pero hace ya mucho que el mito del jefe ha desaparecido. En una encuesta repetida a veinte años de distancia, referente a las relaciones entre jefes y subordinados en un conjunto de compañías de seguros, no hemos encontrado ningún jefe que acepte reconocerse como autoritario. La ideología de las relaciones humanas se encuentra ya en las costumbres... sin que las relaciones hayan sin embargo mejorado. De hecho, hemos reemplazado el mito del jefe por el mito del grupo y, si hay una ideología paralizadora y reaccionaria a demoler, es precisamente ésta. Pues el grupo a la francesa, es decir, en el contexto institucional que nos es propio, es el mejor refugio para la indecisión, la irresponsabilidad y la hipocresía. Produce rutina e irrealismo. Y de lo que tenemos necesidad es de reafirmar los valores de iniciativa y de responsabilidad personal, de oponer a un vago consenso la dura lección del realismo y de la verdad de los hechos.

No se trata de dar prioridad al punto de vista económico y financiero, sino a la realidad de lo que los hombres viven efectivamente y de lo que aportan a la empresa. Las empresas francesas desde este punto de vista, se conocen todavía muy mal a sí mismas. Los medios modernos de gestión son mucho menos viables de lo que se cree y a menudo se encuentran adosados a la realidad con fines ornamentales. La empresa francesa actual tiene mucho que hacer para adaptarse al mundo más directo y más duro, pero también más abierto e igualitario que está naciendo. Hay que ayudarla a invertir en el cambio; y hay que hacer que los poderes públicos inviertan también en los medios de ayuda colectiva. Pero no la sobrecarguemos con más constricción, no le impongamos más reglas y estatutos conservadores, que harían todavía más cruel la mutación que está obligada a efectuar.

Olvidar el sueño de la democracia industrial

Hay que ir más lejos todavía. El problema inmediato de las empresas francesas es la renovación de su sistema de dirección, la revitalización de su encuadramiento, la instauración de circuitos cortos de comunicación y de responsabilidad. Pero la dificultad subyacente es la concepción misma de la empresa, en la que persiste demasiado a menudo el sueño imposible de la democracia industrial.

La democracia, decía Churchill, es la peor forma de gobierno si se exceptúan todas las demás. Esta fórmula me parece que expresa una verdad profunda. A falta de saber cuál es el fin de una sociedad y de poder medir sus resultados, la elección de los responsables y su control democrático deben aceptarse como el mal menor. Pero ningún descubrimiento, ninguna innovación se harán jamás mediante los votos. Ciertamente una empresa no es sólo una fuente de innovación, sino también un conjunto humano que perdura. Tiene, pues, necesidad de ser controlada, es indispensable que se someta a ciertas normas. Los sindicatos constituyen un medio de control interno más humano y directo que las reglas jurídicas impersonales. Pero ni las normas ni el poder sindical deben impedir que la empresa innove ni que compruebe en el mercado la calidad de su innovación. Lo que está en juego no es sólo un problema económico de rendimiento de la máquina, sino un problema de sociedad. Si no hay innovación, y no puede haber innovación más que fuera de las grandes máquinas administrativas y políticas, la sociedad no puede respirar. No estoy defendiendo a la empresa privada sino sencillamente a la empresa. Si la empresa privada permanece como indispensable por el momento y quizá por mucho tiempo es porque todavía no se ha conseguido desarrollar formas de empresas colectivas capaces de mantener por largo tiempo esta capacidad de respirar.

Pero, me dirán ustedes: la empresa capitalista explota a los productores y corrompe a la sociedad mediante el consumo. Y es cierto. ¿Pero quién es capaz de hacerlo menos mal? A fin de cuentas, tras decenas de años de errores económicos gigantescos y de opresión directa no sólo sobre los trabajadores, sino

sobre los ciudadanos, los rusos y los chinos se ven obligados a venir a estudiar las maravillas de la racionalidad occidental o japonesa. Es cierto que queda mucho por hacer para que nuestras sociedades sean más humanas. Pero no es ahora, cuando todos los sueños de democracia industrial se han hundido ante las dificultades de la experiencia real, cuando se puede defender como artículo de fe la idea simplista de que la mejor manera de dirigir una empresa sería confiar su responsabilidad a unos soviets. Tenemos demasiado que hacer para estimular, renovar, hacer más humanas y más democráticas nuestras formas de gobierno local y nacional como para que malgastemos estúpidamente nuestras fuerzas en vanos esfuerzos para imponer una democracia industrial imposible.

Se me acusará de confundir el socialismo estatalista con la autogestión, las democracias avanzadas con los países atrasados. Pero yo no confundo. Creo simplemente que la autogestión, en un contexto político-sindical socialista —incluso moderado—, no puede sino llevar al estatismo; y creo también que nuestras democracias avanzadas son, en cierto modo, países atrasados en relación a un devenir de la humanidad que no se detendrá ni en 1982 ni en el año 2000. La liberación del ciudadano y del productor exige el movimiento y el desarrollo de empresas humanas, en las que creadores individuales, grupos de hombres cuya legitimidad sólo procede de su propia visión y capacidad de asumir riesgos, puede implicar y emplear a otros hombres para que produzcan algo nuevo.

Algunos sostienen que es posible que las grandes corporaciones, los grandes imperios industriales, estén condenados a largo plazo. Personalmente creo que ya no se desarrollarán más y que quizá retrocederán. Pero la empresa en general todavía será más necesaria en el futuro de lo que lo es actualmente.

¿Y la alienación del trabajador ante su máquina automática, ante la cadena de montaje? Dos respuestas debo dar a esto. Primeramente, el número de trabajadores no cualificados disminuirá crecientemente. Si miramos un poco más allá del horizonte nacional, veremos que el porcentaje de obreros en la población activa ha descendido ya al 23 por 100 en EE.UU.

contra un 38 por 100 existente en 1960. Ciertos futurólogos americanos piensan que podrá ser reducido a un 5 por 100 en treinta años. La utilización masiva de la informática va a reducir igualmente con gran rapidez el porcentaje de empleos rutinarios de oficina. El tiempo de la lucha sindical contra la alienación en el trabajo va a terminar muy pronto. Por esto los trabajadores sindicados luchan cada vez más por conservar sus empleos tal como son, sin preocuparse de su monotonía. Y es la empresa la que conseguirá con su desarrollo imponer progresivamente la desaparición de empleos que ya no serán rentables y cuyo mantenimiento haría imposibles las innovaciones indispensables.

Empresa no quiere decir necesariamente empresa capitalista. Miremos la prensa. ¿Hay algo más innovador que el periódico Liberación? Liberación ha conseguido lo que Robert Hersant no ha podido conseguir realmente: utilizar la técnica más avanzada de fotocomposición para poder prescindir completamente del sindicato del libro y realizar así un periódico «Liberación»? Liberación ha conseguido lo que Robert Hersant no ha podido conseguir realmente: utilizar la técnica más avanzada de fotocomposición para poder prescindir completamente posible una fórmula autogestionaria. La innovación técnica «antisindical» se completaba con una innovación social completamente radical: la igualdad completa de salarios entre todos los participantes manuales e intelectuales. Pero si la experiencia ha tenido éxito es porque se ha constituido pronto una verdadera empresa, es decir, un conjunto animado por un grupo de innovadores del que han emergido progresivamente uno o dos líderes tan responsables como cualquier patrón de una PYME. Se ha facilitado así el camino a otras experiencias mucho más capitalistas, como la de «Matin». Actualmente está en trance de evolucionar hacia una fórmula intermedia más próxima de las empresas clásicas, es decir, comportando una mayor diferenciación de funciones y un cierto distanciamiento de las retribuciones. Pero cualquiera que sea su porvenir, en materia de organización, en materia social y en materia de producción, su contribución a la renovación de la profesión aparecerá seguramente como decisiva a medida que pase el tiempo. ¿Quién puede pensar que tal experiencia

hubiera sido posible en el contexto de una empresa nacionalizada?

Los formidables potenciales técnicos que se han acumulado con el desarrollo científico van a hacer posibles un gran número de innovaciones comparables a la anteriormente reseñada, que serán promovidas y explotadas por las gentes más diversas, en el sentido más diverso: podemos esperar una floración de experiencias sociales de gran riqueza.

En esta construcción de un porvenir diferente, los sindicatos, si no cambian, corren el riesgo de encontrarse del lado de la conservación de los derechos adquiridos, es decir, finalmente, del lado de los poderes establecidos. Es la imagen que ya dan desde hace tiempo en EE.UU. Cuando los mitos políticos y sociales de hoy se hayan disipado, Francia y toda Europa conocerán el mismo proceso. Por otro lado, ya hoy, ciertos sondeos sitúan a los sindicatos entre las instituciones más criticadas por la opinión pública y en pie de igualdad con los grandes partidos y las grandes empresas. Su papel seguirá siendo ciertamente útil: es bueno obligar a que los innovadores se tomen el tiempo de considerar las consecuencias de lo que promueven. Pero este papel no debe ser sacralizado. Sobre todo la opción consistente en confiar a los sindicatos una parte del gobierno de la empresa, o la conducción del desarrollo de la autogestión en su seno, sería totalmente castrófica.

De la misma manera que debemos desembarazarnos del mito del grupo en la práctica de la decisión, debemos desembarazarnos del mito de la democracia industrial en la organización de la empresa. El grupo es conservador por naturaleza, no es productivo sino en condiciones de tensión y de concurrencias particulares. La democracia industrial reuniría todas las condiciones para que los grupos se deslicen por la lógica de la ineficacia. El ciclo del subempleo y de la ineficacia es un ciclo infernal que conduce a las crisis y al estatismo. Las condiciones necesarias para el mantenimiento de una tensión fecunda son mucho más duras ahora de lo que han sido en otros momentos. Compárese sólo la experiencia de LIP con las de la fábrica de vidrios obrera de Albi hace ochenta años, que fue una experiencia de gestión obrera, si no con éxito, al me-

nos durable: cuando se piensa en esa pena en que ha acabado la empresa LIP cuyos 400 trabajadores actuales de los 1200 del comienzo (que nunca se pensó en reducir) discuten a lo largo de la jornada sobre la creación de una cooperativa que no podría en ningún caso emplear al comienzo más que a la mitad de ellos, se puede entonces medir el grado de ilusión en el que la sociedad francesa se dejó complacer en torno a este fracaso desconsolador.

Por una política de la empresa

El problema profundo de la sociedad francesa no es el empleo ni la paz social, sino el abandono del espíritu rentista. Si quisiéramos sobrevivir, es preciso apostar por el futuro, es decir, por el espíritu de empresa. Pero para apostar por el espíritu de empresa es preciso comprender primeramente lo que es la empresa. Nuestros tecnócratas se han dejado obnubilar por una muy mala interpretación de la vida económica americana. Han creído a Galbraith cuando denunciando la tecnoestructura afirmaba que ésta había resuelto la cuadratura del círculo: asegurar la expansión indefinida gracias a la planificación de la oferta y al condicionamiento del comprador. Quizá valía la pena en EE.UU. lanzar una crítica virulenta de la tecnoestructura. Pero tomar en serio estas pretensiones en el momento mismo en que comenzaba la era de las grandes rupturas, constituye un testimonio de una singular ceguera.

El empecinamiento de los dirigentes políticos franceses en imponer contra viento y marea fusiones y agrupaciones no ha servido al espíritu de empresa. Con algunas excepciones ninguna de estas fusiones ha sido un verdadero éxito. Han contribuido ampliamente a justificar el programa común de nacionalizaciones. Si este mismo espíritu de «racionalización» persiste —y existen todas las posibilidades para que se agrave— un cierto número de sectores decisivos de nuestra economía van a resultar afectados por mucho tiempo y quizá hasta paralizados por un modo de gestión totalmente inadecuado. Si el tamaño crítico y la capacidad financiera constitu-

yen en efecto un factor importante en numerosos mercados como consecuencia de la mundialización de la economía, también es preciso que una gran empresa disponga de los medios humanos y del sistema de decisión indispensables para controlarse y guardar su vitalidad. Desde 1970 los especialistas McKinsey han advertido a los franceses que los efectos favorables de una fusión no se manifiestan en Francia sino al cabo de diez años como media, contra tres solamente en EE.UU. El curso de los acontecimientos desgraciadamente no los ha desmentido.

Y es que las reestructuras industriales también tienen efectos desfavorables. Ciertamente pueden forzar a cambiar los hábitos, a evolucionar y, a veces, hasta a innovar. Sin embargo, los éxitos industriales más espectaculares de la postguerra no se deben a fusiones, sino a escisiones. Como dice muy bien Norman McRae en un remarcable artículo del «Business» sobre las nuevas tendencias y los nuevos desafíos:

«El único verdadero éxito de toda intervención gubernamental en la industria es resultado, en el fondo, de un error. El fundamento del milagro japonés y del milagro alemán fue ofrecido a los vencidos por los propios aliados cuando quisieron ejercer una acción punitiva exigiendo el desmantelamiento de los *Konzern* y de los viejos *zaibatsu* en unidades más pequeñas y menos amenazadoras; creían así limitar las posibilidades de desarrollo de la industria química alemana cuando por ejemplo dividieron YG-Farben en tres empresas, cuando contrariamente lo que estaban haciendo era dándole la posibilidad de resultar mucho más eficaz...»

Los competidores de IBM rezan a Dios para que preserve la existencia del gigante, pues saben muy bien que si se dividiera en cinco empresas competitivas, sería mucho más difícil afrontar su concurrencia.

Una segunda fuente de profunda incomprensión de las posibilidades del espíritu de empresa y de las oportunidades que porta para el porvenir es la asimilación estrecha que se establece entre empresa, dinero y capitalismo. El espíritu de empresa es mucho más que la empresa privada capitalista. Y la propia empresa privada puede, en condiciones tecnológicas y financieras nuevas, depender mucho menos del capital. En

el futuro, las transformaciones de la tecnología pueden hacer posible el lanzamiento de empresa con poco capital. He citado ya el caso excepcional de la prensa. Pero el mundo de las Comunicaciones en general puede ofrecer extraordinarias oportunidades. En otros campos la utilización de la informática y la difusión en el mercado de máquinas multifuncionales pueden volver a dar posibilidades al inventor aislado o al pequeño grupo. Una situación financiera más abierta en la que las ofertas de capitales serían más abundantes que las demandas puede conducir a una inversión de la situación de dependencia del innovador. Los EE.UU. han conocido períodos de esta naturaleza. Y me parece que el retraso francés ha sido mucho más perjudicial en lo que concierne a la utilización eficaz de lo que los americanos llaman el *venture capital*, es decir, la financiación del riesgo, que en lo que concierne a la consolidación de las grandes corporaciones.

Si tratamos de hacer un poco de prospectiva, debemos reflexionar sobre la capacidad de supervivencia de estas famosas multinacionales prestas a ahogar a la humanidad doliente. McRae pretende, con buenos argumentos, que estas empresas gigantes han comenzado a declinar. Su expansión ha encontrado sus límites y los términos del intercambio político y social les son cada vez más desfavorables. Son vulnerables porque están expuestas y sometidas al chantaje de todos los gobiernos. Y serán incapaces de mantener su vitalidad durante mucho tiempo porque no tienen los medios de mantener el espíritu de empresa en su seno. ¿Se trata de puras especulaciones? No olvidemos que en el momento más favorable del gran milagro alemán la reconstitución paciente y políticamente genial del gran *Kontzern* Krupp ha conducido a la más sonada quiebra económica de la post-guerra (que fue, digámoslo de pasada, una oportunidad para la siderurgia alemana). De todos modos, los grandes grupos industriales de mañana no podrán sobrevivir sino con dos condiciones:

- 1) Ser capaces, primeramente, de desinvertir a tiempo: la sociedad del futuro no dejará de conocer rupturas todavía más fuertes que la de hoy, y los que se dejarán aprisionar en la concepción galbraithiana simple del condicionamiento de la

demanda pueden estar seguros de permanecer prisioneros hasta la quiebra.

2) En segundo lugar, conseguir que nazcan en su seno nuevas empresas, aceptar el servir de rampas de lanzamiento para los innovadores, optar por aprender y no por planificar.

¿Qué política puede desprenderse de este cuestionamiento de muchas de las ideas recibidas? Podría concluirse un poco rápidamente que el Estado, que la colectividad, no tiene nada que hacer. Pero la situación, en un país como Francia, se encuentra de tal modo orientada en direcciones peligrosas, que hace falta un inmenso esfuerzo para permitir que la sociedad respire. Una apertura activa hacia la empresa, muy diferente de una política de ventajas y de abusos financieros, resultaría lo contrario de un abandono. No tengo ni los medios ni la competencia para desarrollar los términos y las condiciones de esta política, pero pienso que hay tres ejes esenciales: un esfuerzo de inversión en el conocimiento, un esfuerzo de inversión en los hombres, en fin, una voluntad de facilitar la utilización de las posibilidades tecnológicas y financieras.

La inversión en el conocimiento parecerá una recomendación que repito demasiado a menudo. Pero es que la situación es verdaderamente desastrosa. No basta con proceder a una desmitificación de las ideas recibidas, es preciso desarrollar un conocimiento positivo de la realidad humana de las empresas, del juego concreto de los mercados, del desarrollo de las posibilidades tecnológicas, económicas y sociales. Nos lamentamos de la debilidad de nuestras empresas como en otro tiempo se lamentaba la falta de carbón, mientras que nuestro retraso es ante todo un retraso intelectual.

La inversión en los hombres no es apenas separable de la inversión en el conocimiento. Ya he tratado suficientemente de todo esto en el capítulo VII. Quisiera ahora simplemente subrayar que hombres formados en el razonamiento y el conocimiento del mundo, adaptados al contexto actual y futuro del desarrollo técnico, económico y social, constituyen el recurso esencial para la acción. Para caricaturizarlo con un ejemplo: en lugar de lamentarnos de la invasión japonesa que hace correr a nuestras industrias el riesgo de la ruina ¿no sería más sabio y razonable invertir en la formación de especialis-

tas sobre el Japón moderno? Si comparamos lo que se hace en las Universidades y Centros intelectuales japoneses en materia de estudios franceses y lo que se hace aquí en sentido inverso, la superioridad del Japón resulta abrumadora, y ello tiene algo que ver con su superioridad en los intercambios comerciales.

En fin, no será posible facilitar el acceso a las posibilidades tecnológicas y financieras más que apoyándose sobre un verdadero conocimiento de los sistemas complejos que son un mercado, un conjunto científico y tecnológico. No se juega a la innovación y al financiamiento público como se gerencia una cartera financiera o como se distribuye imparcialmente unas ventajas legales. El juego de la innovación exige otro modo de reflexión que voy a intentar desarrollar en un último capítulo.

CAPITULO X

APOSTAR POR LA REVOLUCION DE LOS SERVICIOS

La sociedad francesa sólo sobrevivirá económicamente y permanecerá socialmente viva si es capaz de jugar a la innovación. Tras haber insistido en el capítulo precedente sobre la empresa, que constituye el aspecto activo humano y social de la innovación, quisiera ahora tratar de reflexionar sobre el contenido de esta innovación: ¿Qué emprender, hacia qué, por qué?

Está claro que es a los individuos a quien corresponde innovar: ni el Estado ni ninguna autoridad pública o moral deben trazarles el camino. Sin embargo, es preciso inventariar los campos más favorables, examinar las posibilidades que se ofrecen. Y es deber de todo ciudadano luchar por forzar a las autoridades públicas a facilitar la tarea de los innovadores o, al menos, para impedirles que los paralicen. Este lenguaje puede parecer ingenuamente moralizador. Pero como la intervención pública es omnipresente y la experiencia ha demostrado que casi siempre se ejerce a contracorriente, resulta esencial que el debate se abra y se produzca públicamente: basta ya de «opciones de sociedad» desprovistas de sentido, y pasemos a debatir los problemas concretos que debemos afrontar para sobrevivir. Este debate ya ha comenzado a abrirse en un movimiento de retorno al realismo que se ha desarrollado a partir de la mitad de los años setenta en la inteligencia francesa. Autores nuevos como Jacques Attali, Christian Stoffaës, Simon Nora y Alain Minc han comenzado a proponer respuestas más imaginativas a los desafíos de un mundo nuevo.

Por lo que a mí respecta, quisiera tomar partido en relación a las tendencias que estos autores creen poder descubrir. Mis observaciones no recaerán sobre los riesgos que pueden alcanzarnos, sino sobre lo que deberíamos hacer habida cuen-

ta de nuestros recursos y nuestros condicionamientos, y en ellas voy a tratar de reintroducir la dimensión estratégica en un debate que demasiado a menudo es puramente prospectivo. Tomaré como punto de partida el problema del empleo, tal como ha sido espléndidamente resumido por Nora y Minc en su informe sobre la informatización de la sociedad. Los condicionamientos son simples:

1) Es absolutamente indispensable, si queremos mantener nuestro lugar en la competición internacional, mejorar la productividad de nuestras industrias, situarnos bien en las especialidades de alta tecnología, abandonando los sectores en los que no tenemos posibilidades de volver a ser competitivos. Consiguientemente, el empleo industrial no podrá aumentar apenas.

2) El sector terciario clásico, el de los bancos, los seguros y los servicios administrativos, tampoco podrá, contra lo que se creía hasta hace poco, servir de relevo al empleo industrial, pues estará crecientemente afectado por la informatización ineluctable de la mayor parte de sus actividades.

3) Las únicas posibilidades de empleo que podemos encontrar deben buscarse en el nuevo terciario, es decir, en servicios que implican relaciones humanas complejas: servicios a las empresas, comunicación, educación, salud, cultura, ocio...

Nora y Minc añaden, y estoy de acuerdo con ellos en este punto, que el problema resulta particularmente difícil de resolver para la sociedad francesa, en la que una centralización asfixiante impide todavía la libre expresión de las necesidades reales y paraliza a quienes tratan de satisfacerla.

Parece claro que la solución de futuro, la nueva frontera de la empresa, reside en estos nuevos servicios, máxime cuando las nuevas tecnologías van a posibilitar su radical transformación. Consideremos una vez más a los EE.UU., que sin ser un modelo, muestran claramente las dificultades que nosotros deberemos afrontar. Más de la mitad de la población trabaja ya en el tratamiento de la información. Este dato revela, desde luego, una astucia de estadístico; pero esta clasificación no es más inadecuada, después de todo, que la que distingue el sector secundario del terciario. En todo caso, la parte

de las actividades tradicionales —agrícolas, industriales y terciarias clásicas— ha disminuido sustancialmente. Los EE.UU. todavía no han conocido la verdadera revolución en las comunicaciones que se está preparando.

Pero se me dirá: ¿no hay una contradicción entre decir que es preciso sacrificarlo todo para mantener la competitividad de nuestras industrias y de nuestras tecnologías de punta y comprometer una parte creciente de la población en estas actividades nuevas de servicio que no parecen a priori rentables?

Ciertos economistas como Christian Stoffaës piensan que la contradicción puede resolverse si aceptamos evolucionar hacia un tipo de sociedad *dual* en la que coexistirán un sector de alto nivel técnico bien pagado y extremadamente competitivo y un sector arcaico de escasa calificación y poco competitivo. Este sector, que trabajaría para el interior, compensaría su débil renta con una presión productivista menor y una mejor calidad de vida.

Esta solución no me parece ni realizable técnicamente ni en modo alguno viable socialmente. Es la innovación y el espíritu de empresa lo que debería permitirnos las oportunidades de escapar a este dilema que ha sido formulado exageradamente en todo caso. No conseguiremos relanzar el empleo ni abandonando las nuevas actividades de servicio a un sistema artesanal arcaico ni organizándolas en un sistema público, es decir, utilizando medios burocráticos. Las dos vías son igualmente desastrosas. El sector artesanal que vive tradicionalmente en el maltusianismo, no podrá desarrollarse, pues sus servicios siempre serán demasiado caros. En cuanto a los servicios asegurados mediante gestión burocrática, parece cada vez más claro que no pueden satisfacer las necesidades sociales sino a un coste exorbitante, cada vez menos aceptable por los contribuyentes, y que pesa indirectamente pero de manera sensible sobre nuestra productividad. Sólo innovaciones radicales permitirán superar la dificultad, ya sea en el sector público, ya en el privado, ya se trate de la gestión como de la producción o de la Cooperación con el consumidor. Y si observamos la realidad de cerca nos daremos cuenta de que el

cuerpo social está reaccionando más positivamente de como lo hacen los gobiernos y los intelectuales.

Inventar un nuevo tipo de management

Si se quiere apostar por la revolución de los nuevos servicios es preciso desembarazarse previamente de la idea paralizadora según la cual los nuevos servicios, constituyendo claramente una necesidad de la colectividad, deberían ser asegurados por los poderes públicos o por las autoridades locales, que podrían crear así fácilmente en estos campos empleo suficiente para ocupar a los parados: ¡ninguna colectividad, por rica que sea, puede resolver burocráticamente el problema de la creación de empleo! Ni los EE.UU. ni el Canadá lo han conseguido. Se puede llegar a subvencionar suficientemente a los parados, pero la ceguera administrativa no será nunca capaz de responder seriamente a las necesidades que no discierne. Hasta la respuesta a necesidades profundamente sentidas, como la educación y sobre todo la salud, resulta tan inadecuada que conduce a una espiral inflacionista insoportable. Es espeluznante constatar que, a pesar del extraordinario crecimiento de los gastos de salud pública, la esperanza de vida de los ciudadanos ya no aumenta y que prácticamente en todos los países es cada vez menos clara la relación entre esos gastos y los resultados obtenidos por los mismos. La colectividad no podrá soportar indefinidamente el aumento de tales gastos, ni mucho menos comprometerse en espirales semejantes en otros campos, en los que la emergencia «burocrática» de necesidades conduce fatalmente al reconocimiento de «derechos», y consiguientemente a un crecimiento incontrolable. En el caso de la sociedad francesa, mucho más amenazada que otras en su capacidad competitiva, todo crecimiento del gasto público de este orden conduce rápidamente a gravar la economía con un peso insoportable. No olvidemos la revuelta de los contribuyentes californianos imponiendo brutalmente al gobierno del Estado la limitación de todos los servicios.

Sin embargo, si los poderes públicos no pueden crear empleo a su gusto, el mercado capitalista tal como funciona

actualmente también resulta incapaz de hacerlo. Llegados a este punto debemos desembarazarnos de una segunda idea recibida, tan nefasta como la anterior. El problema no es el del mercado, que resulta indispensable para hacer emerger las nuevas necesidades a la vez que los medios para satisfacerlas, sino el del modo de gestión de la producción y de la relación con el cliente. La aplicación del management tayloriano, del que todavía no hemos conseguido verdaderamente desprendernos en las actividades industriales y en el terciario clásico, resulta sencillamente catastrófica en los nuevos servicios. Conduce o a una inflación de costes, o a un deterioro de la calidad, o a ambos inconvenientes a la vez. Si la actividad es asumida directa o indirectamente por el poder público, el desarrollo de la espiral inflacionista resulta inevitable. Si se trata de una actividad propiamente privada, los productores se sitúan fuera del mercado al resultar sus costes demasiado elevados o su calidad demasiado baja. Asistimos entonces al desarrollo de círculos viciosos: la ineficacia conduce a la reducción de la demanda que implica a su vez un redisciplinamiento tayloriano de la organización, es decir, una reducción aún mayor de la calidad. Las extraordinarias disfunciones que se constatan en actividades gestionadas por el sector público, tales como la educación o la salud, no se encuentran en modo alguno ausentes del sector privado. Lo que sucede simplemente es que en éste conducen a quiebras, a reducciones drásticas de actividad o al abandono de toda perspectiva de desarrollo. Ya en 1970 Chris Argyris hizo un remarcable estudio de tales círculos viciosos en una empresa consultora americana, cuyos modos de gestión conducían a reducir progresivamente el campo de actividades y la eficacia del servicio. Este análisis permitía prever las graves dificultades que tales empresas iban a conocer tanto en EE.UU. como en Europa. En Francia hemos conocido ciertamente desastres todavía más espectaculares.

Lo que es remarcable en el campo de los nuevos servicios es la gran diversidad de prácticas y de resultados. Coexisten lo mejor y lo peor, con diferencias de costes que pueden ir del simple al doble o al triple. Y es que los problemas de gestión que plantean los nuevos servicios son completamente diferen-

tes de los que plantean las actividades clásicas del management. Exigen acudir a un modo de razonamiento nuevo. Lo que se vende en este tipo de actividades no es, en efecto, un producto, sino la satisfacción de una necesidad: es una ayuda, una colaboración para un cliente que quiere cambiarse a sí mismo. El comprador es el verdadero productor. Y a este título forma parte del sistema de organización de la actividad del servicio; no se puede comprender ésta sin incluirlo como un elemento activo. Esto es perfectamente claro para la educación, aunque no sea siempre fácil hacer admitir que es el alumno quien aprende, quien saca partido del profesor, y no éste quien distribuye su saber a consumidores pasivos: no se han sacado todavía las verdaderas consecuencias de esta verdad elemental. Pero lo mismo sucede con la salud, pues el enfermo no es sólo un consumidor de medicamentos o un objeto pasivo entre las manos de un mecánico reparador, sino que debería ser en la mayor parte de los casos el agente activo de su propia cura, no siendo el médico más que el consejero. Y todas las actividades de ocio, culturales y hasta de comunicaciones exigen, para ser renovadas y desarrolladas, que cese la identificación del servicio dado con el consumo estandarizado que ha sido objeto del marketing clásico.

Todo el éxito del Club Méditerranée procede de que sus fundadores han comprendido esta característica esencial del servicio que vende el empresario de ocio. La empresa no considera a su cliente como un consumidor: en el fondo lo que se le vende es la posibilidad de vivir de otro modo, gracias por descontado a las infraestructuras (mar y sol), pero también a los arreglos, al *savoir-faire*, a las reglas implícitas, al sistema de juego social que ha inventado el Club. Se vende también al «gentil miembro» el servicio de los empleados, «los gentiles organizadores», pero de un modo completamente diferente a como se hace en la relación clásica de la hostelería: Los GO no son los servidores de la GM, no cambian su subordinación por un salario. También ellos se benefician de ventajas muy concretas a nivel de estilo de vida, de aprendizaje y hasta de *leadership*: sin todo esto el contrato no sería pecuniariamente ventajoso. A este sistema corresponde un modo original de management, que constituye la aportación personal de Gil-

bert Trigano y que, siendo tan riguroso financieramente como los sistemas de management clásico, repara sin embargo sobre principios de organización radicalmente diferentes.

El management tayloriano se basa en la división de todas las actividades en los elementos más simples posibles, que se estandarizan y posteriormente se recomponen. El arte del management nunca se ha reducido desde luego a una transposición simple del taylorismo. Pero como han demostrado muy bien, entre otros, Herbert Simon y Russell Ackoff, el modo de razonamiento managerial nunca ha conseguido salir enteramente de ese marco, que resulta muy difícil de reemplazar en el campo de la producción, a pesar del coste humano tan gravoso que impone al operario. Por otra parte, hay que añadir que el sistema burocrático, particularmente como lo conocemos en Francia, constituye una versión original pero perfectamente reconocible de este modelo, con aspectos en ocasiones caricaturescos.

En los nuevos servicios, el management debe fundarse en principios radicalmente diferentes. No soporta ni la parcelización ni la estandarización, y debe reposar en un análisis de los recursos humanos caracterizado por la polivalencia, la adaptabilidad y la posibilidad de crecimiento. Su proyecto consiste en crear las condiciones sociológicas indispensables para que puedan formarse pequeñas comunidades sociales alrededor de la prestación de un servicio, de manera tal que no sólo tengan carácter abierto, sino que sean capaces de establecer un intercambio intensivo de unas con otras y de todas con el mundo exterior. Para esto hacen falta modelos intelectuales y a través de una investigación constante mantener un quantum suficiente de innovación. Desde luego que también hace falta gestionar al menor coste esta diversidad que debe ser fuente de rentabilidad y no de desintegración. La idea revolucionaria del emprendedor en este sector no será, pues, la apertura técnica, el producto o el principio de organización nuevo, sino la innovación social. Ciertamente que muy a menudo se apoyará sobre una innovación tecnológica: por ejemplo, la informática va a jugar un papel decisivo en este terreno, así como los numerosos desarrollos técnicos que pueden esperarse en el campo de las comunicaciones. Pero ninguno de estos progresos es

en sí portador de un modo de organización social. Se puede aventurar incluso que conducirán a fracasos sonoros, porque los hombres no serán capaces de inventar los modos de cooperación y los estilos de management que permitan sacar partido de ellos.

Una estrategia para un nuevo desarrollo

La revolución de los nuevos servicios no tiene posibilidad de cumplirse satisfactoriamente y de relevar el agotamiento de nuestro viejo modelo de desarrollo si no resulta humanamente enriquecedora a la vez que prácticamente rentable. Es esta difícil contradicción lo que exige la innovación y el espíritu de empresa: debemos encontrar los estilos de organización y los modelos de relaciones humanas adecuados para salir de los círculos viciosos de la deshumanización y de la ineficacia en los que actualmente nos debatimos. Esta tarea no es imposible. Decenas de ejemplos pueden darse ya en los campos del ocio, de la educación, de los servicios a las empresas y hasta del comercio. Por lo que se refiere al ocio, pueden citarse experiencias tan diferentes como el Club Méditerranée o la Escuela de vela de Glénans. Por lo que se refiere al comercio, la revolución de la estructura del mercado de productos tempranos en Saint-Pol-de-Leon por Alexis Gourvenec o la experiencia de Jean Paquet, panadero de Clairmont-Ferrand que ha conseguido transformar completamente el sistema de relaciones humanas en el que vivía su profesión en el Puy-de-Dôme, también presentan, como ya hemos visto, caracteres semejantes.

En materia de educación se puede poner el caso de la Asociación «Retraavailler» imaginada y puesta en pie por Evelyne Sullerot para volver a dar a las mujeres forzadas a trabajar (o a las que lo deseen después de años de alejamiento del mundo profesional) la capacidad intelectual y moral para hacerlo. Encontramos aquí un modo de organización nuevo, en el que los enseñados forman parte del sistema y juegan en él un papel activo. En cierto modo, constituyen los unos para los otros no la materia prima sino el soporte del propio desarrollo. Lo

que aportan las animadoras es un sistema de organización y un modo de razonamiento simple y práctico, pero que representa una aportación intelectual original. El conjunto es a la vez humano, eficaz y extraordinariamente poco costoso en relación a los resultados. Un modelo burocrático trataría el mismo número de personas a un coste por lo menos del triple para un resultado del que razonablemente puede dudarse.

Todos estos ejemplos me sugieren el perfil de una estrategia fundada en cuatro elementos: el desarrollo de una capacidad para diferenciar los individuos, las situaciones, las relaciones; la inversión intelectual; la utilización de recursos humanos hasta hoy infravalorados, el rechazo total del modelo burocrático de gestión.

La capacidad de diferenciación, de trato singular —es decir a la medida de cada cual— de los seres y de las unidades humanas es un fin y un medio de acción a la vez. Una estrategia de desarrollo del nuevo terciario debería fundarse en el reconocimiento de esta prioridad fundamental. No quiero hacer una teoría, sino decir simplemente que es por este lado donde debe buscarse. La revolución tecnológica de la que ha nacido la gran industria moderna se basaba en la estandarización y en la uniformización. Los nuevos útiles tecnológicos van a permitirnos cambiar radicalmente de modelo, pero a condición de comprender que el problema es ante todo humano y social y no técnico, y de elegir experimentar en campos nuevos donde aún no estamos embarazados por el pasado, a saber, los nuevos servicios.

Otra prioridad es la de la inversión intelectual. El éxito reposa aquí no sólo en un desafío tecnológico sino también en un reto para las capacidades humanas. Por una parte, hace falta comprender sistemas humanos infinitamente más complejos que los sistemas de objetos de las revoluciones industriales anteriores; por otra parte, hay que encontrar los medios para incitar a los participantes a un comportamiento activo en el sistema a construir: esto implica una reflexión, una investigación, un pensamiento nuevo sobre las condiciones, las posibilidades y los límites del aprendizaje humano. Sólo la inversión intelectual permitirá plantear seriamente

los problemas de «calidad» en los que en adelante vamos a sumergirnos.

¿De qué recursos se deberá disponer para poner en marcha esta estrategia? Hay que contar primeramente con los innovadores, los emprendedores. Pero esto no se fabrica. Una buena estrategia del desarrollo no debería tratar de favorecer las innovaciones en los sectores prioritarios, sino basarse esencialmente en recursos humanos hasta aquí despreciados. Ninguna revolución técnica ha sido jamás el fruto del *establishment*. La primera, la más difícil, nació en los marginales, en las industrias de los barrios periféricos que no estaban embarazadas por las corporaciones y los reglamentos. Fueron en gran parte mecánicos e inventores locales quienes lanzaron la primera revolución industrial, la del textil inglés del siglo XVIII; y fue en el algodón, es decir, en una industria nueva, fuera de las corporaciones ciudadanas, donde consiguió su primer éxito.

Sucede muy a menudo (este es el caso de la educación o la salud) que los sectores de los nuevos servicios se encuentran casi completamente paralizados por una larga tradición corporativa. Pero existen por todas partes recursos humanos indebidamente considerados, sobre todo los representados por los jóvenes y las mujeres, que son los primeros excluidos en un período de estagnación, de recesión o de crisis: son ellos los marginales del sistema burocrático actual. Y es en ellos, y habida cuenta de sus reivindicaciones, donde debe apoyarse una estrategia activa de desarrollo. Recuérdese el principio que he expuesto: transformar las reivindicaciones en contribuciones positivas al cambio. El fenómeno se encuentra ya en marcha. Por lo que se refiere a los jóvenes, nadie se asombrará: siempre han sido el motor del cambio. La mistificación revolucionaria de los años sesenta y ocho ha esterilizado parcialmente a toda una generación, pero ya comenzamos a percibir resultados más positivos. Todas las experiencias marginales no han sido en vano; la capacidad de crear no se ha debilitado, tan sólo se ha desviado. Se trata ahora de liberarla y de ayudarle a encontrar su vía.

Por lo que se refiere a las mujeres, también han sido excluidas del sistema profesional, y la hipótesis de que ellas

pueden jugar un papel aún más decisivo en la revolución de los servicios quizás sorprenderá. Las feministas generalmente mantienen una perspectiva igualitarista que excluye este desarrollo. Dos argumentos me parecen, sin embargo, decisivos:

—Primeramente, que cualquiera que sea la justicia de su causa, las feministas fracasarán casi con toda seguridad en su ataque frontal contra el sistema profesional. El contexto económico y demográfico les es demasiado desfavorable. El coste supuesto por la creación de nuevos empleos del mismo tipo que los empleos actuales sería absolutamente exorbitante. La sociedad ya comienza a soportar mal la demanda suplementaria de trabajo de las mujeres, que no deja de tener consecuencias en las actuales dificultades de empleo. Ninguna distribución más igualitaria, necesariamente burocrática, podrá resolver el problema. La única posibilidad para las mujeres se encuentra en el nuevo terciario ¿Por qué las mujeres no lo tomarían como una posibilidad? Es ahí donde van a pasar las cosas, donde el mundo va a cambiar más.

—En segundo lugar, las mujeres poseen cualidades y capacidades que resultan armas preciosas en este nuevo terreno. El que nuestra cultura las haya especializado en las relaciones humanas, en los arreglos afectivos, en la maternidad, no debería ser considerado como un signo de inferioridad sino utilizado como un recurso: estas cualidades serán en adelante claves del éxito.

El único elemento de una estrategia de desarrollo —ruego al lector que me excuse por tanta insistencia— es el desmantelamiento del sistema burocrático tradicional. Los desarrollos posibles en materia de salud y de educación se encuentran ahogados por el peso del sistema administrativo que rige estos grandes aparatos. Los costes resultan prohibitivos, los resultados decrecientes y es extremadamente difícil cambiar cualquier cosa sin cambiarlo todo a la vez. En estos campos es preciso atenerse a crisis tumultuosas y no espantarse. En otros campos, afortunadamente organizados de modo más libre, el verdadero problema es impedir que los poderes públicos no confisquen, directa o indirectamente, las actividades que han alcanzado éxito. El Estado y hasta las colectividades

locales y regionales deben aprender a jugar un papel de ayuda al conocimiento, de consejo y de regulación indirecta, y abandonar su pasión de control y de reglamentación.

Los terrenos a desbrozar

Ya he dado algunos ejemplos de la revolución de los nuevos servicios. Quisiera ahora indicar a grandes rasgos los sectores que recubre esta nueva frontera, desde los servicios a las empresas hasta el campo del ocio, pasando por las comunicaciones, la educación, la salud y la cultura.

Resulta significativo que sea en el terreno del ocio, es decir, en las actividades más marginales en relación al sistema productivo o administrativo donde se han dado las innovaciones hasta hoy más profundas. Ya he citado el caso de Glénans y del Club Méditerranée, aunque hay decenas de otros. El balance de estas experiencias resulta útil no sólo para el campo del ocio, sino para muchas otras actividades, pues el problema a resolver es esencialmente el mismo: ¿cómo hacer activo el cliente, el beneficiario del servicio, y cómo hacer que el servicio resulte más rentable y más eficaz!

El genio inventivo manifestado en el campo del ocio podría dar resultados tan remarcables al menos en el de la cultura. Desgraciadamente, el sistema elitista que se ha constituido alrededor de la cultura, el aura de respeto que la defiende contra el ignorante, también la ha preservado hasta aquí de toda contaminación positiva. Además, el mecenazgo del Estado y el monopolio estatal de la enseñanza juegan un papel asfixiante. Era previsible que las casas de la cultura y las casas de juventud y de cultura, a pesar del impulso que se encuentra en muchos de sus animadores, no acabarán sino reforzando el círculo vicioso de la no comunicación que aleja a la cultura del público y la hace tan costosa que se mantiene necesariamente a distancia. Con todo, a pesar de los obstáculos, existe un movimiento nuevo en el que participan ya amplias fracciones de la población: la ola de asociaciones culturales, de «piedras viejas», de folklore, de animación cultural, puede que hagan sonreír a los estetas, pero no deja de ser una fuente

profunda de renovación. ¿Cómo utilizar esta demanda, que es también una oferta de buenas voluntades, para salvar y cultivar nuestro patrimonio cultural, para mejorar la calidad de la vida? No es tanto un problema de finanzas como de imaginación y de reflexión. Es absurdo pasar el tiempo criticando la gran miseria de nuestro patrimonio, de nuestros monumentos, de nuestro presupuesto cultural, pues denota que no sabemos razonar sino en términos de gastos burocráticos. Por otra parte, los ejemplos alemán e inglés, para no hablar de otros más cercanos, deberían ayudarnos a reflexionar mejor.

Nos enfrentamos desde luego al bloqueo fundamental de nuestra sociedad, debido a la Educación Nacional, que no sólo esteriliza la cultura francesa, sino que constituye el obstáculo más difícil para la revolución de los nuevos servicios. Ya he propuesto, a los efectos de una estrategia de apertura de elites y desarrollo del conocimiento, ignorar el bloque de la enseñanza primaria y secundaria, que resulta imposible de romper mientras no dispongamos de un movimiento intelectual con fuerza expansiva suficiente. Me parece que estamos obligados a adoptar la misma estrategia de espera en lo que se refiere a los nuevos servicios. La Educación es ciertamente una de las piedras angulares de la revolución del nuevo terciario; pero las escuelas primarias corren el riesgo de ser las últimas alcanzadas. El mundo de la enseñanza vive sobre ideas recibidas, extraordinariamente conservadoras en lo que se refiere a los datos sociológicos de la relación pedagógica; aunque paradójicamente pretende aportar una visión del mundo progresista al menos, si no revolucionaria; ¿Cómo si la clase, hasta de veinticinco minutos, fuera una unidad fundamental e intangible; cómo si el acto de enseñanza debiera por siempre reducirse a un coloquio singular entre los alumnos y el maestro; cómo si una escuela no pudiera ser algo diferente a una comunidad burocrática; cómo si el aprendizaje de las relaciones humanas que el niño va a hacer en esta primera colectividad no fuera más importante que una buena parte del contenido que se le suministra! La respuesta que se ha tratado de dar a todos estos problemas, a saber, el sistema de orientación, es perfectamente burocrática. Es preciso reconocer que ha fracasado.

Lo más enervante es, con todo, que todavía no existe verda-

dera inquietud sobre todos estos puntos. El mundo de la educación, cerrado sobre sí mismo, no trata sino de protegerse frente a quienes podrían amenazar su monopolio: enseñanza primaria, formación permanente, enseñanza agrícola, intervención de empresas, intervención de los padres. ¿No sería primera tarea de un Ministro responsable el trabajar para transformar este comportamiento? ¿Por qué no podría la Educación Nacional darse cuenta de que todas estas actividades que se le escapan pueden ser fuentes de renovación, lugares de experimentación gratuita? ¿Y no ha llegado ya la hora de emprender la primera etapa del cambio, es decir, de consagrar una parte razonable de sus enormes gastos a la investigación y especialmente al conocimiento y a la evolución de las actividades que le son propias?

Los problemas de la salud han pasado al primer plano de la actualidad como consecuencia de la crisis financiera de la Seguridad Social. El crecimiento exponencial de los gastos de salud comienza a inquietar a los Gobiernos y progresivamente a la opinión pública. A diferencia del mundo de la educación, que ha podido estabilizarse en un aislamiento soberano, el mundo de la salud está en crisis. Ya no basta hoy, como se hizo durante mucho tiempo, con señalar al chivo expiatorio de las grandes empresas farmacéuticas. El aumento de los gastos se debe primeramente a la inflación de costes que implica el progreso espectacular de la tecnología, a las dificultades de gestión de los hospitales, en fin, a la mecánica igualitarista y burocrática de la Seguridad Social, que no es tan costosa en gastos administrativos como en dilapidaciones individuales incontrolables. Es a través de estos mecanismos como se desarrolla el sobreconsumo de medicamentos. Las empresas se aprovechan por descontado de todo ello; pero es absurdo señalarlas como los únicos o principales responsables.

En estas condiciones parece ilusorio pretender encontrar una fuente de empleo y de desarrollo en una actividad cuyo costo la sitúa crecientemente fuera del mercado: no sólo los individuos no podrán pagarla, sino que ni siquiera la colectividad podrá hacerle frente. Ahora bien, si la inflación destruye un mercado potencial inmenso ¿no ha llegado el momento de reflexionar sobre el sistema o de experimentar al menos algu-

nas vías nuevas? ¿no es el modelo tecnocrático de la medicina lo que se halla en crisis antes que la demanda de salud? ¿y no es la cesura que se ha abierto entre la sociedad y los médicos el verdadero problema que debería preocupar a éstos? El médico generalista de otro tiempo tenía una influencia humana, una aureola que hacían de él un notable pero también un consejero: una especie de misionero apoyado en la ciencia que había aprendido de patronos respetados. El generalista de hoy está obligado a atender a su clientela en cadena; acaba siendo un simple proveedor de medicamentos. Y sin embargo, ¡cuánta ignorancia a colmar en un público que tiene más necesidad de comprender que de absorber drogas! ¡cuántos errores, cuántas pequeñas y grandes angustias a evitar! ¡cuánta necesidad de consejos concretos, humanos, indispensables para la calidad de la vida!

¿No convendría reflexionar mucho más profundamente sobre la contribución del paciente a la actividad médica? ¿no es él, al fin y al cabo, quien se cura con la ayuda de su médico, más allá de la acción mecánica de los medicamentos que un ordenador podría prescribir? ¿por qué el médico generalista no se convierte en una especie de consejero, con una buena dosis de trabajo de animación, que se beneficiaría del gran valor añadido aportado por una relación de grupo bien gerenciada? Tomemos los ejemplos más simples de la pediatría o de la geriatría ¿no se respondería mucho mejor a la necesidad de consejo y a la ansiedad de las madres mediante una educación de grupo en la que ellas tendrían un papel activo que podría descargar al médico de parte de su actividad actual? ¿Y la necesidad que sienten los viejos de tranquilizarse no se satisfaría mejor con encuentros de intercambio que con esa abundancia de visitas de rutina? No se trata de atacar el coloquio singular ni la libertad del paciente y del médico, sino de desembarazarlos de todo lo que les estorba. ¿No deberíamos reflexionar más sobre lo que ya puede deducirse del análisis estadístico complejo acerca de la aparición de muchas enfermedades? Aunque la investigación en estos campos todavía es balbuciente, ya resulta no obstante suficiente para poder experimentar seriamente en materia de prevención.

¿Cómo producir esta transformación del papel del médico

de barrio? Hay muchas fórmulas posibles. Pero lo esencial me parece que consiste en desprender las posibilidades de experimentación. Por ejemplo, que la Seguridad Social apoye equipos de médicos que tomen a su cargo la educación, la prevención y la salud de un conjunto suficiente de clientes (voluntarios, por supuesto) mediante una evolución regular de los resultados. Pero se me dirá que los grandes gastos proceden de los especialistas y de los hospitales. Efectivamente; pero estos gastos no podremos reducirlos mediante su compresión burocrática o su estandarización, sino elaborando un sistema de cuidado y de consejos mucho más eficaz que limite el flujo creciente de enfermos que permita disminuir los días de hospitalización. No olvidemos, por otra parte, que en Francia el alcoholismo es el responsable de la mitad de los gastos de hospitalización. No son, pues, las proezas de la medicina de punta lo que hará reducir ese flujo, ni la información tecnocrática o la propaganda indiferenciada de los medios de comunicación, sino una mejor asunción por los propios individuos de sus personales dificultades. En esta perspectiva, hay lugar incluso para la creación de una considerable cantidad de actividades y empleos en el terreno de la medicina (que la sociedad pagaría tanto más fácilmente cuanto que la relación entre médico y población fuera más calurosa y los resultados más convincentes en términos de calidad de la vida). Quizá entonces podría reencontrar su lugar propio la medicina de punta, que es elitista y no igualitarista, sencillamente porque la investigación y la innovación no suelen tener éxito en el marco burocrático que impone una concepción estrecha de la igualdad.

En fin, el campo más abierto a la revolución de los nuevos servicios, o aquél del que va a depender el éxito de un nuevo tipo de desarrollo, es ciertamente el de las comunicaciones. He aquí donde los progresos de la tecnología abren las posibilidades más extraordinarias de cambio, tanto por sus efectos directos en las actividades propiamente de información como por sus efectos indirectos en otros terrenos, como en la salud y la educación que podrán transformarse mediante los nuevos sistemas de comunicación. No se olvide que el verdadero problema no es técnico, sino de construcción humana, pues la tecnología por sí sola no constituye la clave del problema. La

complejidad del sistema de relaciones y de intercambios, indispensable para sacar partido de las virtualidades de la tecnología, resulta difícil de concebir. No se trata de hacer planes ni de crear un mercado, sino de suscitar progresivamente una red de mercados interconectados que funcionen los unos por los otros. Piénsese en la complejidad del sistema que se ha ido construyendo progresivamente alrededor del automóvil: producción de masa, producciones complementarias, concesionarios, mecánicos, redes de distribución de combustible, autopistas, transportes, mercado inmobiliario... Estos sistemas, una vez edificados, poseen una lógica propia y están dotados de un formidable poder de resistencia.

Los actuales sistemas de comunicación están fragmentados pero son muy complejos. La revolución que portan exigirá el desarrollo de extraordinarios esfuerzos. La comunicación, además de su complejidad económica, constituye también un fenómeno humano central. Afecta al hombre en lo que tiene de más fundamental. Es alrededor de ella, a través de ella, como el hombre se convierte en animal social. Desde una perspectiva económica estrecha no se considera la mayor parte del tiempo empleado en el consumo de informaciones. El desarrollo de los medios de masa, caracterizados esencialmente por la potencia del emisor y la imposibilidad de *feedback*, que fuerzan al consumidor a la pasividad, ha obscurecido el problema. Los nuevos progresos de la tecnología reintroducen la posibilidad de relaciones mucho más humanas gracias a la apertura del número de opciones, de una parte, y a la posibilidad de retorno activo de un número creciente de receptores, de otra. Las posibilidades de intervención activa, es decir, de aprendizaje y de descubrimiento por todos los que quieran y tengan la mínima capacidad de hacerlo, son inmensas. Pero constituyen al mismo tiempo un peligro insoportable para el sistema de relaciones existentes. No serán, pues, fácilmente utilizadas. La paradoja es significativa: pasamos nuestro tiempo denunciando una técnica de la que tememos pueda conducir a una manipulación de las personas, siendo así que estamos hoy sujetos a un sistema ciego y mucho más condicionante. Retrocediendo ante las posibilidades de la técnica estamos defendiendo de hecho las barreras que impiden nuestra liberación.

Estos sistemas complejos no funcionarán sin sustitutos, sin intermediarios, sin guías que influirán en las decisiones desde el interior de unas redes de relaciones demasiado abiertas. Es en ese campo donde van a aparecer los nuevos empleos; es ahí donde el espíritu de empresa deberá jugar al máximo. Y es ahí también donde la lucha contra el modelo burocrático, que es en este campo un modelo de manipulación, resultará más difícil. El papel de los poderes públicos debería consistir al respecto en invertir en la investigación, la experimentación, el desarrollo de las capacidades de aprendizaje de los consumidores, y no en elaborar normas jurídicas y reglamentaciones apriorísticas. Subrayemos aquí hasta qué punto damos en Francia demasiada importancia a la técnica en sí misma considerada. Si se contempla, por ejemplo, la cuestión del acceso a la información, lo importante no son las grandes máquinas, ni siquiera los bancos de datos, sino los datos en sí mismos, es decir, la capacidad de reunirlos, de analizarlos y de utilizarlos. Si corremos el riesgo de depender de los americanos en este punto, no es por causa de su adelanto tecnológico, sino por causa de su adelanto intelectual, que es lo único que permite constituir bancos de datos de calidad superior a los que nosotros somos capaces de construir.

Nuevos servicios y sociedad

¿Pero cómo hacer pagar todos estos nuevos servicios? Hace ya bastante tiempo que se ha observado que la parte de empleo en el terciario resulta demasiado importante en Francia en relación con nuestro desarrollo industrial. Tenemos una distribución más próxima a la de los EE.UU. que a la de Alemania, lo que resulta excesivo para nuestro estadio de desarrollo. Ya hemos visto que hay demasiados cuadros y empleados en nuestra industria en relación a la alemana. De hecho, el desarrollo francés se ha realizado con un terciario anormalmente hinchado y relativamente parasitario. Esta particularidad está vinculada al mantenimiento del poder social de las clases medias, al predominio tanto de la burocracia estatal como de los sectores arcaicos de distribución y de es-

peculación. ¿Apostar por los nuevos servicios no supondrá, pues, correr el riesgo de acrecentar aún más la inflación causada por un terciario improductivo? Así sería efectivamente si se tratara de crear empleos en la función pública o en los sectores protegidos y dominados por la Administración. Pero la estrategia que he sugerido implica apuestas de naturaleza totalmente diferente.

Se trata, primeramente, de apostar por el desarrollo de nuevos servicios basados en la capacidad de los usuarios para pagarlos por sí directamente. Si la productividad de estos servicios aumenta y su calidad mejora encontrarán quien los asuma. De hecho lo que la nueva tecnología aporta es la reducción de la diferencia de productividad entre el terciario y el secundario. Por paradójico que pueda parecer, es en base a este dato por lo que podremos crear empleos. Si aplicamos las potencialidades de estas técnicas según el esquema burocrático, disminuirémos el número de empleos y, a cambio de un beneficio teóricamente importante pero débil en relación al conjunto del sistema, aumentaríamos desmesuradamente el coste de la indispensable calidad humana exigida por el consumidor. Si, por el contrario, utilizamos estas potencialidades para mejorar primeramente la calidad, apostando a favor de la capacidad de desarrollo de los hombres en tanto que participantes y no sólo como consumidores, podremos conseguir crear empleos a la vez que hacerlos pagar por los consumidores. La carga para la colectividad resultará entonces asumible, pues estará esencialmente vinculada a la investigación y a la experimentación.

La segunda apuesta es de carácter social. Es demasiado fácil aplastar el poujadismo, hacer del pequeño comerciante o del artesano un chivo expiatorio, para apercibirse enseguida, cuando sobreviene la crisis del empleo, que el artesanado podría absorber una mano de obra considerable que los consumidores, privados de servicios eficaces, estarían dispuestos a pagar. Ninguna intervención drástica para eliminar o reducir a grupos sociales considerados arcaicos ha tenido éxito nunca, salvo en el caso de las revoluciones sangrientas cuyos resultados han sido naturalmente lamentables. El desafío social que implica la estrategia de los nuevos servicios es nada

menos que el de la reorientación de estas capas medias. El hecho de que puedan ser consideradas parcialmente parasitarias desde el punto de vista de conjunto del sistema social no debería llevarnos a despreciar los considerables recursos de ingenio, actividad e iniciativa de sus miembros. Apostar por los nuevos servicios es proponer a los hijos de los cuadros y de los comerciantes un gran número de nuevas actividades que va a menudo en el sentido de sus propios deseos: instintivamente, y en lo que se toma a menudo por una marginalización, una parte de la juventud está buscando ya soluciones a través de las nuevas técnicas y de modos de vida nuevos.

El tercer reto es de naturaleza intelectual. Apostar por los nuevos servicios significa dar los medios para aprender y experimentar en campos radicalmente nuevos y, consiguientemente, cuestionar las ideas recibidas que aún dominan los sectores tradicionales. Me parece, por ejemplo, que el management de las actividades industriales resultará más fuertemente afectado por la experiencia de los nuevos servicios en los próximos años de lo que lo ha sido en los últimos veinte años por la presión de modelos extranjeros concurrentes. Pues el management, desde cierto punto de vista, también constituye una actividad de servicios, y hasta de nuevos servicios. Es esencialmente una actividad de relaciones humanas, profundamente tributaria de un buen sistema de comunicaciones. Lo que vamos a aprender en el management de los sistemas de comunicación y de educación, o hasta de ocio, resultará también seguramente útil para la renovación de las actividades de alta tecnología. La competitividad económica internacional no podrá sino mejorar.

¿Es capaz la sociedad francesa de afrontar ciertos desafíos? Nadie podría garantizarlo de antemano. Personalmente creo que las condiciones de una renovación existen y que nuestro sistema administrativo margina y derrocha capacidades inmensas ante su incomprensión de la amplitud de las transformaciones que se están produciendo. La efervescencia creadora no ha desaparecido en Francia; antes al contrario, son muchas las creaciones colectivas que se han desarrollado en los últimos treinta años.

Ya he hablado del éxito de los agricultores de la Champa-

gne y de los del país de Leon. No es solicitando inversiones públicas o siguiendo directrices del Estado como han realizado ese milagro, sino porque han sabido aprovechar los progresos de la tecnología y de la biología agrícola, los unos, y la organización de los mercados, los otros. Y han sabido hacerlo porque han tenido el valor de emprender a través del movimiento de jóvenes agricultores un inmenso esfuerzo de educación mutua que ha producido rápidamente sus frutos. Todos los agricultores franceses no han hecho desde luego lo mismo, pero la agricultura francesa que parecía arcaica e inmutable ha experimentado cambios muy notables con un coste social y económico mucho menor que el pagado en otros países, incluidos los EE.UU.

¿Por qué no serán capaces de hacer otro tanto los demás sectores de la sociedad francesa? Al comienzo de los años cincuenta ningún experto habría podido prever este éxito tan extraordinario de la agricultura; su errado diagnóstico procedía de su ignorancia respecto del factor humano, es decir, la capacidad de los agricultores para despertarse y tomar sus intereses en propia mano ¿Por qué los nuevos servicios no podrían constituir la ocasión de una reconquista similar por los franceses de su propio desarrollo?



A MODO DE CONCLUSION LA RESPONSABILIDAD DE LOS INTELECTUALES

No hay cambio con éxito sin innovación y consiguientemente sin responsabilidad humana plenamente asumida. No hay innovación sin estrategia, ni estrategia sin razonamiento. Y no hay opción si no hay inteligencia. Si Francia tiene dificultades, no es por causa —como se decía antes— de la falta de carbón, ni siquiera por causa del retraso en la capacidad de *management* que tanto invoca Servan-Schreiber, sino por causa de nuestro retraso intelectual. En todos los campos críticos que he evocado a lo largo de este escrito, existen recursos que movilizar y estrategias razonables y posibles. Pero para poner en marcha estas estrategias, u otras más adecuadas, siempre hay dos imperativos previos; ser capaz de reconocer los hechos y ser capaz de cambiar de razonamiento.

Los dirigentes y los intelectuales franceses, antes que cualquier otro grupo social o profesional, deben interrogarse sobre la responsabilidad que les compete a este respecto. A menudo suelen tener ideas o al menos afición por ellas, lo que da la impresión de ser inteligentes. Pero casi nunca las toman en serio, prefiriendo normalmente evitar los riesgos. Pero en un mundo como el actual, que es el mundo de la ciencia y del cambio, este amateurismo aristócrata está obsoleto. Las ideas son hoy algo serio y la acción es también hoy una aventura intelectual.

Lo que contará cada vez más no son las ideas, opiniones o teorías que sean simple pretexto para un discurso, sino la capacidad de plantear los verdaderos problemas a partir de los hechos y de experimentar soluciones. Para conseguir esta capacidad es indispensable elaborar modos de razonamiento diferentes que permitan aprehender con mayor profundidad las prácticas humanas efectivas. Tal elaboración puede parecer simple, pero resulta de hecho extraordinariamente difícil.

Implica una verdadera mutación. Y la tarea y responsabilidad principal de los intelectuales es ayudar a producirlas. No hay nada más importante a largo plazo, ni nada más ingrato y aleatorio en lo inmediato. Es posible, desde luego, que sean incapaces de hacerlo. En tal caso mi discurso también será una utopía. Pero para emprender no es necesario confiar en el éxito; ni lograr éste para perseverar.

Haría falta otro libro, pero me limitaré a proponer algunas observaciones a modo de conclusión:

1. No son las teorías lo que cambia el mundo. Como máximo pueden, como esos tornados o esos vientos furiosos que derriban las construcciones humanas, contribuir pasajera-mente a destruirlo. Tampoco lo cambia el juego ciego de las fuerzas productivas o de la lucha de clases. Nada se produce nunca sin la obra del hombre, sin su voluntad, su esperanza, su responsabilidad. Ciertamente, el hombre trabaja sin saber a dónde va. Ciertamente, se equivoca a menudo y hace lo contrario de lo que pretendía hacer. Pero, poco a poco, siempre se supera. Lo que hace posible el cambio son los instrumentos de los que el hombre se dota para actuar, a saber, en último término, los modos de razonamiento que le permiten la comprensión y gobierno de las cosas y de sí mismo. Es esto lo que, en la perspectiva de la historia ya hecha, se nos ofrece bajo la forma de cultura. En nuestras sociedades desarrolladas la carga de estos instrumentos ha sido más o menos acaparada por los que se llaman intelectuales, guardianes oficiales u oficiosos de nuestra cultura pasada y esclarecedores de nuestra cultura futura.

2. Hubo un tiempo en que la guarda y la conservación de la cultura era una función gloriosa, honorífica y poco contestada, pues los cambios eran lentos e importaba más preservar el tesoro que acrecentarlo. Las nuevas prácticas se iban elaborando poco a poco y sólo entraban en los tesoros del templo tras haber sido largamente experimentadas. Ciertamente, los guardianes debatían siempre sobre el valor de las piezas. Algunos operaban útilmente con ellas y hasta creaban otras nuevas; otros, en fin, esperaban la gran renovación: esta idea espantaba pero al mismo tiempo también fascinaba. Y a ve-

ces, efectivamente, de la acumulación de prácticas y de obras podía surgir una renovación profunda (un nuevo «paradigma»), que subvertía al menos en parte el tesoro y permitía superar los obstáculos, resolver los problemas hasta entonces insolubles, dar un nuevo impulso a la obra de los hombres.

3. Pero esta época de conservación, de la cultura como tesoro, hace ya mucho que terminó. La cultura ha entrado en la vida de todos los días. Y es normal que el hombre de cultura sea cuestionable. Desde luego siempre habrá lugar para el retiro en la torre de marfil, para los destellos del genio solitario y para los esnobismos tanto de vanguardia como de retaguardia. Pero una sociedad compleja tiene necesidad de otros intelectuales para poder operar más directamente sobre la realidad. La existencia de esta nueva raza de intelectuales pone en cuestión, quizás indirectamente pero de modo constante, la soberanía de la cultura tradicional. La crisis de la cultura que de ello se desprende es muy profunda, y el desarraigo de los intelectuales constituye un fenómeno de sociedad cuya importancia no se ha medido suficientemente. El papel cada vez mayor de los intelectuales en la vida de la sociedad no se traduce, en efecto, en un aumento del poder de influencia o de recompensas de cada uno de ellos sino que, antes al contrario, implica un cierto declive de su estatuto. Cuando el número de intelectuales aumenta, cuando la frontera entre los intelectuales y los prácticos resulta cada vez más difícil de establecer, el intelectual ya no puede ser honrado como antes. Cuando todo el mundo puede entrar en el templo, se comprende que una cierta angustia paralice a los vicarios. Por otra parte, asistimos a un desplazamiento de los intelectuales tradicionales tanto por los intelectuales del mundo de la acción como por los del mundo de las comunicaciones. El desarraigo de los intelectuales y sus reacciones desordenadas ante la crisis de la cultura son fenómenos conocidos en todos los países desarrollados. El intelectual aristócrata ha quedado depasado, desclasado y contestado. Se le pide que asuma un papel cierto en la sociedad y hasta que rinda cuentas. Entonces el intelectual se irrita, a menudo pasa a la contestación y hasta carga las tintas. Como Gribouille se echa al agua para no mojarse. El aristócrata se

hace demagogo. El joven intelectual burgués adelanta al proletario por la izquierda.

4. *La sociedad francesa, que siempre ha dado una importancia particular a los intelectuales —véase Tocqueville—, no puede sino estar profundamente marcada por esta crisis. Mayo del 68 es en parte una expresión de ella. Parecía que soplaban un viento nuevo. Se creía haber hecho tabla rasa del pasado; no se estaba lejos de quemar los libros para regenerarse en la praxis; ya no más distinciones ni maestros: la comunidad cultural, incluido el servicio doméstico, iba por fin a resolver la cuadratura del círculo, a realizar la unidad de los hombres. La pasión de la contestación o de la destrucción no iban a conducir desgraciadamente más que a reanimar nuestros viejos demonios. Todo hijo de vecino, joven turco, mahoísta espontáneo, proletario izquierdista o simple poulantziano, pretendía dictar su conducta a la humanidad con una arrogancia digna de cualquier aristócrata del siglo XIX. En la práctica, el terror izquierdista no ha hecho sino esterilizar por un tiempo el ardor por el cambio que nutría la parte más idealista de la juventud. Las Universidades se han reconstruido todavía más burocráticamente que antes. Los años locos de la antipsiquiatría, de la muerte del padre y de la renovación de un marxismo de virginidad incansablemente rehecha nos han dejado un sabor a cenizas, y finalmente no anunciaban sino el retorno de un pobre liberalismo y de una «nueva filosofía» de pacotilla.*

5. *Destruir, dice ella:* el título de la novela de Marguerite Duras me obsesiona en tanto escribo estas líneas. Marguerite Duras tiene mucho talento y yo estimo su obra. Pero como tantos otros intelectuales se ha aplicado a hurgar en las llamas de una «burguesía» que no acaba de morir, pero que es un moribundo del que sólo se preocupa su verdugo. ¿No hemos ya trabajado bastante el campo de la crítica de los padres nobles y de los falsos semblantes, de las astucias infinitas de la hipocresía, de los esclavos cómplices de sus cadenas y del fracaso de una época? ¿Acaso todas las épocas, a fin de cuentas, no han fracasado tanto como la nuestra? ¿Y esta rabia de denuncia, de explosión, de puesta en la picota, no es tan absurda como la búsqueda tradicional de un chivo expiatorio? ¿Quién será el judío bastante para justificar la impotencia de

patronos, curas, burgueses? ¿No ha llegado ya el tiempo de construir, de aplicar los recursos disponibles para conocer el mundo, para reflexionar sobre las posibilidades que ofrece, sobre los recursos que duermen y que podrían quizá explotarse? ¿No es tiempo ya de proclamar, en fin, que si no se hace buena literatura con buenos sentimientos todavía se hace peor con sentimientos malos?

6. 1981. Una nueva esperanza parecía haberse levantado. Durante muchos años, con toda la Francia de izquierda, los intelectuales han estado esperando a Godot. Finalmente ha llegado el 10 de mayo cuando no se le esperaba ya desde hacía tres años. Desconcertados y maravillados los franceses han vivido un cuento de hadas y tratan de prolongar en lo posible la efímera felicidad. Pero los intelectuales descubren curiosamente que ya no creen.

Este acontecimiento aparecerá a largo plazo como decisivo. Está pasando algo profundo. La izquierda ha llegado al poder cuando se encuentra intelectualmente agotada. Pero como esos astros muertos que continúan sin embargo iluminando nuestra noche terrestre con miles de años de retraso, iluminaba todavía las provincias lejanas y la pequeña burguesía estudiosa sin que los intelectuales se hayan dignado preocuparse por ello. Pero la inquietud se apodera de ellos cuando contemplan esta corte de jóvenes profesores barbudos, que provenientes de centros de estudios superiores periféricos tratan de realizar a golpe de decretos y de sueños teorías en las que los propios intelectuales ya no creen.

¿Puede derivarse de esta confrontación violenta entre el sueño y su caricatura una nueva toma de conciencia y una inversión más duradera de coyuntura en los vaivenes de las modas culturales? Todos los elementos están dados para que así sea. El movimiento que ha dado el triunfo al socialismo francés ha nacido de la confusión entre la exigencia de liberación total de mayo de 1968 y los viejos sueños científicistas del socialista marxista.

Una primera línea de división de las aguas se estableció ya en 1975 con el éxito difícil, pero irresistible de Soljénitsyne. Esta primera disociación, que todavía ha podido camuflarse, va a verse fortalecida por una fractura mucho mayor proce-

dente de la oposición entre la pasión socialista utópica —que exige un recurso a la imposición desde el Estado— y el combate crecientemente vivo del espíritu por la libertad de los individuos. Este me parece que va a ser el problema más decisivo para el porvenir de la sociedad francesa.

7. Un nuevo reto se nos ha planteado. Lejos de mí la idea de reclutar a los intelectuales. La torre de marfil no es necesariamente inútil, ni lo es la investigación sobre «el discurso», aún a riesgo de soplar un poco sobre el polvo que parece haberse acumulado. ¿Y después de todo por qué no un poco de verdadera indignación? A la postre no faltan yugos que romper en esta sociedad todavía muy estrecha. Pero son no pocas las trivialidades que ya no se mantienen. ¿No ha llegado para los intelectuales la hora de construir? No me refiero a «hacer política» o reivindicar responsabilidades, sino a aplicar el espíritu a la sociedad real, tal como funciona, y a los hombres que respiran tan mal bajo sus condicionamientos. ¿No ha llegado el tiempo de intentar la aventura, no del cambio de salón, sino de la experimentación limitada a la realidad? ¿De abandonar la denuncia de una cultura que es nuestro pasado —no se cambia el pasado— para enfrentarnos con nuestro modo de razonamiento que sí puede ser transformado?

El mundo cambia, aunque se diría que sin que los intelectuales de izquierda lo perciban. Poseídos por su visión estereotipada del Bien, lo que encuentran para hacer se limita a denunciar lo que el hombre ha debido sufrir en el «proceso histórico» y lo que todavía deberá sufrir si se dejan desencadenar las fuerzas del mal.

Pero para que el hombre no sufra es preciso ante todo darle instrumentos de razonamiento que le permitan comprender y ser más activo. Que no se me diga que el marxismo, el izquierdismo, el ecologismo o hasta el liberalismo contienen tales instrumentos de razonamiento. Todo eso son teorías sobre la sociedad y nada más. Y los hombres no necesitan teorías sobre la sociedad, es decir, ideologías, sino medios más prácticos para razonar sobre lo que hacen, un mejor conocimiento de los límites y de los condicionamientos de su acción y, en fin y sobre todo, un reconocimiento de su libertad y de su responsabilidad.

¿Seremos capaces de responder a este nuevo desafío, de olvidar las apariencias y las ilusiones del discurso, de volver a la realidad? Ninguna maldición nos lo impide. La sociedad francesa no se encuentra tan enferma del «mal francés» como dicen o creen nuestras elites; éstas, intelectuales o gobernantes, harían mejor encontrando el valor de efectuar su propia revolución interior. Su tarea no es la de inquietar a la sociedad, sino la de hacer posible a todos los innovadores potenciales el emprender y experimentar para ir más lejos.

INDICE

<i>Introducción</i> (a la segunda edición)	7
<i>Introducción</i> (a la primera edición)	19
Capítulo I.— <i>La crisis de las sociedades occidentales</i> ...	21
Toda sociedad es un sistema complejo	21
Vivimos una explosión de relaciones humanas	24
Nuestros medios institucionales son impotentes para dominar la complejidad y tienden, además, a degradarse	29
Vivimos una crisis de perturbación mental ante la complejidad de un sistema que ya no dominamos ..	34
Capítulo II.— <i>El mal francés</i>	41
La respuesta al desafío de la libertad es un proble- ma cultural e institucional propio de cada sociedad.	41
Nuestro problema fundamental es la renovación del modelo de control social y de las relaciones de po- der	42
Nuestra mayor dificultad procede de nuestra ten- dencia instintiva al monopolio en las relaciones de poder	45
La exasperación de fenómenos disfuncionales	48
La tendencia debe invertirse por completo	52
Capítulo III.— <i>Por una estrategia del cambio</i>	55
No se cambia por placer	55
Debemos cambiar de método intelectual	57
Por una estrategia basada en la inversión	59
Los recursos de la sociedad francesa ante el cambio	61
Las tres grandes fuentes de bloqueo	63
La Educación Nacional	65
La Administración Pública	66

El sistema de selección de las elites	67
Transformar las reivindicaciones en recursos para el cambio	69
Capítulo IV.— <i>El fenómeno burocrático</i>	73
Acometer la Administración es indispensable e imposible a la vez	73
¿Por qué es preciso intervenir ahora?	74
El reto de la urbanización	75
La política industrial	77
Otras mutaciones que pueden esperarse	80
¿Qué es lo que está en causa?	82
¿Qué se debe cambiar?	86
La naturaleza de las tareas	87
Los procedimientos de dirección de la acción administrativa	90
La utilización del conocimiento y de la información para la elaboración de decisiones	91
El estilo de adaptación al medio	91
Una estrategia en función de los recursos y de los condicionamientos	92
Capítulo V.— <i>Apostar por la región</i> ..	97
Una estrategia y no una reforma	97
Lo que está en juego	100
El obstáculo: el sistema de notables	104
El modelo rural	106
El modelo urbano	108
La mejor opción: la región	111
Las nuevas posibilidades de cambio	115
Capítulo VI.— <i>Abrir las elites</i>	123
¿Por qué aplicarse a las elites?	123
El sistema actual	126
Los dos puntos sensibles del sistema	130
La reforma de las Grandes Escuelas	132
La reforma de los cuerpos administrativos y técnicos	138
Una estrategia de creación institucional	143

Capítulo VII.— <i>Contra la tecnocracia, apostar por el conocimiento</i>	145
El reconocimiento como valor de desarrollo	145
Reactivar el sistema investigación	149
Reformar el sistema de utilización del conocimiento ..	156
Apostar por las personas	163
Capítulo VIII.— <i>Quimeras e ilusiones</i>	167
Olvidar las urgencias del momento	167
Las ilusiones de la lucha contra las desigualdades ..	168
El juego del reparto del pastel	173
La autogestión: ¿idea-fuerza o quimera?	177
El absurdo de las nacionalizaciones a la francesa ..	182
Dar prioridad al realismo	188
Capítulo IX.— <i>Apostar por la empresa contra el espíritu rentista</i>	191
Apostar por la empresa y no por la industria	191
La empresa y las desigualdades	193
El problema de los cuadros y el efecto de edredón ..	197
Olvidar el sueño de la democracia industrial	203
Por una política de la empresa	207
Capítulo X.— <i>Apostar por la revolución de los servicios</i> ..	213
Inventar un nuevo tipo de management	216
Una estrategia para un nuevo desarrollo	220
Los terrenos a desbrozar	224
Nuevos servicios y sociedad	230
A modo de conclusión: La responsabilidad de los intelectuales	235

Las reformas administrativas fracasan casi siempre porque responden a estrategias tecnocráticas elaboradas en función de objetivos preestablecidos, es decir, porque ignoran que en materia de desarrollo humano los condicionamientos existentes y los recursos disponibles prevalecen siempre sobre los fines. Tras el diagnóstico de los «males», el tecnócrata piensa siempre en «reformas» (racionalización de organismos, clasificación de puestos de trabajo, carrera administrativa, registro de personal, unificación de cuerpos, nuevos controles de gasto, reforma de la contabilidad y del documento presupuestario...). Pero ignora que las reformas sólo tienen valor como instrumentos de una estrategia de cambio, y nunca valor en sí mismas. Los países latinos están ahitos de estas reformas sin orientación ni aliento, que no responden a ninguna estrategia ni acción sostenida y que no llegan a cambiar nada fundamental de las instituciones administrativas.

Frente a esta actitud, CROZIER propone otro modo de razonar y otro tipo de estrategia. Lo primero es reconocer que la pasión reglamentaria y la obsesión de control de unas autoridades tan legítimas como impotentes ya ha alcanzado su límite. Seguidamente, que el cambio voluntario y responsable de nuestras Administraciones es una necesidad vital de nuestras sociedades. Para que el cambio sea serio hay que partir de que en un sistema humano como el sistema administrativo el mal no se encuentra localizado en las personas ni en las categorías, sino que se halla vinculado a todo el sistema y resulta inseparable de su funcionamiento. Por eso mismo las reformas no pueden basarse sólo en argumentos teóricos concernientes a los principios y condiciones de una buena Administración, pues lo fundamental es conocer la manera en que los funcionarios y los administrados viven o van a vivir los cambios que se proponen (y precisamente esto es lo que normalmente no se discute ni se quiere conocer).



PUBLICACIONES DEL

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA