

## SINTESIS BIBLIOGRAFICA

### FEODALITES OU DEMOCRATIE?

Pour une administration  
d'un style nouveau

342.34 : 35

Resumen del libro del mismo título, de René Mayer. Editado por B. Arthaud. Paris, 1968. 258 pp.

#### Introducción

La introducción aparece encabezada por una expresiva frase de Lichnerowicz que nos pone sobre la pista del contenido del libro: «Es más fácil hacer una revolución política (¿cuántas constituciones y regímenes hemos tenido nosotros desde hace ciento cincuenta años?) que hacer evolucionar la filosofía administrativa.»

Precisamente porque la Administración no evoluciona en la debida forma es objeto de las críticas procedentes de todos los sectores socia-

les. Para el administrado es una especie de aparato gigante que todo lo invade; para el jefe de empresa resulta un factor que entorpece la actividad industrial y despilfarra el tiempo de los dirigentes. No sin razón, ya Tocqueville la definió «reglamentante, molesta, queriéndolo prevenir todo, encargándose de todo, siempre más al corriente de los intereses del administrado que no de ella misma, sin cesar activa y estéril».

Por lo demás, el administrado es cómplice del administrador. A sus ojos el Estado es responsable de todo. Es, pues, natural que el ciudadano

«pague» en papeleo burocrático lo que gana en seguridad. Ahora bien: la Administración no es la única que molesta y entorpece, ya que sólo es el «santo espíritu» de esa trinidad tutelar que, con el Estado y el Gobierno, constituye ese *ellos* impersonal, lejano, tiránico y protector, tan típicamente francés.

En las circunstancias actuales, la palabra clave es adaptarse. Por eso, en enero de 1968, el vicepresidente del Consejo de Estado, al presentar al Jefe del Estado la felicitación de los cuerpos que lo integran, se preguntaba: «¿La Administración—interrogaba M. Parodi— está bien adaptada a los nuevos problemas a los que ha de enfrentarse el país?» Porque la realidad es que todo cambia, todo se renueva, todo se transforma. Entretanto, ¿qué hace la Administración? De hecho no se adapta. No puede adaptarse. Y, sin embargo, es necesario que se modernice y ponga al día, por cuanto es el armazón de la economía, a la que le imprime su ritmo y su estilo.

Cuatro son las cuestiones a analizar y dilucidar. ¿Cuáles son los *defectos* de la organización administrativa actual? ¿Qué *principios* hay que aplicar para corregirlos? ¿Qué *resistencias* encontrará la puesta en práctica de éstos? ¿Qué *estrategia* permitirá llegar al fin deseado? He aquí las cuatro cuestiones a las que es preciso responder.

### PRIMERA PARTE

#### Fuera del tiempo, lejos de los hechos y de los hombres

Tanto del interior como del exterior, la organización administrativa es objeto de críticas convergentes. La

insatisfacción de los administrados, descontentos de los servicios, se corresponde con la amargura de los funcionarios cuyas *élites* han perdido confianza en las virtudes del sistema. Las causas de esta doble desafección no residen ni en la valía de los hombres (más bien se podría reprochar a la función pública drenar una parte muy importante de las *élites*) ni en la insuficiencia de los medios (cabría decir más bien que hay demasiados funcionarios). Es en los principios mismos y en la «filosofía» de la organización donde procede buscar las debilidades y fallos del sistema.

#### 1. CONFLICTOS JERÁRQUICOS Y CONFLICTOS SECTORIALES

«Autoridad jerárquica» y «propiedad de las "atribuciones"» son los dos principios básicos que todavía inspiran en Francia la concepción de los esquemas públicos y privados de organización administrativa.

Todo está estructurado en escalones y niveles. Cada uno de estos escalones se inserta en una larga línea jerárquica que une sin discontinuidad al ministro con el empleado de Correos. La primera virtud, por tanto, exigida al funcionario es el respeto jerárquico; la segunda, es el sentido de clan, el espíritu de grupo. «El funcionario francés —señala Alain de Lacoste-Lareymodie— pasa las dos terceras partes de su tiempo defendiendo sus atribuciones y el resto tratando de acaparar las del vecino.»

El inmenso cuerpo social de la función pública está fraccionado en mil doscientos cuerpos diferentes, divididos en grados y escalones, y repartidos entre diversos servicios y direc-

ciones. Existen también otras murallas de tipo sectorial que separan la función pública y el *sector privado*, los cuerpos *científicos* y *literarios*, la función pública del *Estado* y la de las *colectividades locales*, los servicios *centrales* y los servicios *periféricos*. Esta serie de compartimientos estancos determina la creación de situaciones conflictivas, unas *jerárquicas* y otras *sectoriales*.

## 2. LA INFORMACIÓN RETENIDA, LA RESPONSABILIDAD DILUIDA

Los conflictos y tensiones citados conducen a retener la información y diluir las responsabilidades. Respecto a la información, no circula ni hacia arriba ni hacia abajo. Ella es la principal fuente de poder y nadie quiere desprenderse de ella a la ligera. En relación con la responsabilidad, ésta se difumina y debilita por la presencia de numerosos organismos que intervienen en cada expediente. «En la práctica—se trata de una experiencia aludida en el coloquio celebrado con motivo del XX aniversario de la ENA—el profano queda confundido por la dificultad que, en ciertos casos, hay para saber quién ha tomado la decisión e incluso para saber si ha sido tomada.»

Hemos pasado de un sistema autoritario, pero personalizado, a otro sistema no menos autoritario, pero cuya dirección anónima y colegiada está asegurada por la multitud gris de los jefes de oficina.

## 3. LA INAPTITUD PARA EL DIÁLOGO

El principio de autoridad llevado hasta sus últimas consecuencias es el origen de uno de los mayores obs-

táculos al diálogo tan reclamado hoy. La Administración es una «gran muda» que no favorece ni el diálogo ni la información, siendo así que, como ha afirmado Mendes-France, «la documentación concreta y reciente que posee sobre los problemas económicos y sociales especialmente... constituye una materia indispensable a la democracia moderna».

## 4. TECNOCRACIA SECRETA Y DEMAGOGIA IRRESPONSABLE

Como no hay complicidad entre los hombres y las estructuras, muchos representantes elegidos se han acomodado perfectamente a la ausencia de información. La mediocridad irresponsable de muchos de ellos justifica *a posteriori* el comportamiento del funcionario francés, que se considera como «el custodio de un principio trascendental, el concesionario del interés general, más que el servidor de una colectividad concreta».

*Se cierra así el círculo vicioso. Tecnoocracia y demagogia irresponsable se estigmatizan recíprocamente, pero en verdad son cómplices y se apoyan mutuamente.*

## 5. UNA SOCIEDAD AL MARGEN DEL TIEMPO

La Administración, en verdad, ignora el valor y el precio del tiempo. Sin embargo, vivimos en un mundo en el que la mercancía cada día más preciosa no es el oro ni el dólar, sino el tiempo. La capacidad de desarrollo de una empresa o de un país se mide mejor por la rapidez de decisión que por la tasa de inversión. La Administración es la primera firma francesa y, por tanto, ha de adap-

tarse, pues la competencia internacional cada día es más fuerte.

El problema no se resolverá llamando periódicamente a la moral individual del funcionario, ni armándole de una deontología. Así no se reintroducirá el factor tiempo en el universo burocrático francés. Haría falta llegar a restaurar la responsabilidad individual y los medios de ejercerla, suavizar las sujeciones reglamentarias, suprimir las sujeciones jerárquicas y los controles, todas esas pantallas que ocultan la realidad del fin a cumplir y hacen vivir al funcionario en un decorado ficticio, situado al margen del tiempo y compuesto de actos que han llegado a convertirse en fines de sí mismos.

#### 6. CENTRALISMO Y JURIDICISMO

Se atribuye generalmente a una tradición del Derecho romano el exceso de juridicismo y el afán reglamentario de los franceses. De hecho, ello resulta, sobre todo, de un «error de escala» en la organización de la democracia «a la francesa».

Los fisiócratas están en el origen de dos enormes malentendidos que sufre Francia dos siglos más tarde. Gracias a ellos, los franceses confunden la igualdad de los ciudadanos con la uniformidad de la Administración, mientras que asimismo identifican la unidad nacional y la centralización.

El gobierno democrático está expuesto más que ninguno otro al centralismo. El deseo de igualdad, el temor a las discriminaciones, conducen a regularlo todo desde el centro. En reciprocidad, la centralización conduce a la uniformidad. El funcionario central no puede descargar sus

funciones sobre otro y no puede examinar los casos particulares que se le presentan. Para expresarse no le queda otra vía que la del reglamento. Francia, demasiado pequeña para una organización federal, es demasiado grande para ser administrada de una forma centralizada, sin que se pierda el sentido de lo humano y de lo concreto.

En consecuencia, la obsesión por legislar y reglamentar no proviene de una tradición, sino de este «error de escala»: ella es el resultado lógico en un país de las dimensiones de Francia que se quiere gobernar de manera a la vez democrática y centralista. Ello parece especialmente absurdo en una época como la actual, en que todo cambia y en que las tablas de la ley deberían ser grabadas de nuevo cada año con el fin de ceñirse a la evolución de los modos y formas de vida.

#### 7. EL DESPILFARRO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Cada año lo mejor de la juventud francesa es ofrecido a la Administración. Pocos países dirigen así lo más selecto de las nuevas generaciones hacia el servicio público. Sucede, no obstante, que a cuadros reputados inteligentes la estructura administrativa no les deja prácticamente ninguna iniciativa. En la escuela de la obediencia jerárquica, de la «congelación» de conocimientos y de la difusión de responsabilidades no adquirirán ninguna formación suplementaria y acabarán perdiendo las buenas virtudes naturales que tenían al llegar.

Sucedirá entonces que los temperamentos no conformistas y más exi-

gentes acabarán polarizando sobre sí mismos los golpes que intercambian los clanes rivales, abandonarán la Administración o perderán desilusionados el gusto por la iniciativa y la responsabilidad.

## 8. LA PIRÁMIDE, ESQUEMA DE ORGANIZACIÓN ANACRÓNICA

La Administración está montada sobre conceptos y esquemas organizativos ya superados. La francesa, en concreto, está concebida no en base a los principios de la democracia liberal, sino a los de tipo militar del general Bonaparte.

Esta organización era la más apta para transmitir una voluntad relativamente simple a un gran número de ejecutantes poco especializados. Hoy ya no sirve, porque aumenta el porcentaje de personal especializado que ha de ocupar la cima y la cúspide y crece el conjunto de individuos (ingenieros, arquitectos, economistas, etcétera) que asumen tareas de concepción y de programación. En un petrolero gigante, por ejemplo, hay tantos oficiales como marineros. La pirámide ha perdido la base, a la vez que incrementa su cima.

Organismos tales como la Comisaría General del Plan y la Delegación para la Ordenación del Territorio han introducido innovaciones en el seno de la Administración. Han inventado formas de organización modernas que tienden a desplazar a las imperantes hasta la fecha, mientras que todas las administraciones «clásicas» siguen respondiendo a las directrices del siglo XIX.

La pirámide jerárquica responde a un tipo de sociedad subdesarrollada. Los militares lo saben y han intro-

ducido por ello nuevas tácticas, nuevas estrategias, nuevos sistemas, a la vez que los sectores civiles siguen aferrados a un tipo de organización «militar» que el mismo ejército ha abandonado ya.

## SEGUNDA PARTE

### Los principios para una corrección

El primer reflejo, frente a las incoherencias descritas, es intentar corregirlas. Tal quehacer ha de ser conjunto y con un carácter integral y total. Las rectificaciones parciales y aisladas no sirven. Por otro lado, hay que contar con el respaldo de la opinión pública, que sólo se moviliza cuando se le brindan objetivos simples y claros.

#### 1. DESCONFÍAR DE LAS REFORMAS: NO SON UNA PANACEA

El primer principio al que el reformador debe conformarse es el de desconfiar de las reformas. Unas no se dirigen al objetivo deseado. Otras son inofensivas, pero distraen la atención de los verdaderos problemas, y a veces enuncian buenos principios, pero no llegan a traducirlos en obras. Otras, en fin, son realmente renovadoras, pero mal acogidas por una opinión pública insuficientemente asociada e informada.

La primera categoría de reformas está formada por movimientos que son verdaderos «anticuerpos y cortafuegos» que tienen por misión disolver los gérmenes de una posible evolución. Así, la aparición de la Comisaría del Plan ha hecho nacer toda una floración de direcciones y servi-

cios «de previsión» y de «programas» cuya razón de ser era negar la utilidad del plan o reducir su influencia.

Las reformas «jurídicas» con *pretensión definitiva* son otra forma de diversión. Pretenden regularlo todo en los menores detalles y de una vez para siempre, a base de decretos y reglamentos. No se toman teniendo en cuenta una realidad evolutiva que reclama innovación y control descentralizado, sino que se efectúan con medidas de detalle y en función no de un medio social real, sino utópico e imaginario.

Las reformas digeridas por el sistema, que se encarga por sí mismo de desvirtuarlas, de anularlas, de reducir las, también deben ser citadas, juntamente con las reformas rechazadas por los interesados, que, en ocasiones, sobre todo en el ámbito local, tienen cierta importancia, ya que las personas a las que van dirigidas, por recelo, por desconfianza, por temor al poder central, no las aceptan y admiten.

Verdaderamente, las reformas parciales son «defensivas» o demasiado bien digeridas o mal acogidas. Prueba, pues, de que sólo puede triunfar una transformación general y profunda, verdadera mutación moral, que postula ante todo la definición y clarificación de unos objetivos sobre los que la opinión del hombre de la calle pueda movilizarse.

## 2. LIBERAR LA INICIATIVA

En la Administración el número de decisiones se ha multiplicado. Sin embargo, en lugar de facilitarse, la toma de decisiones se ha complicado y dificultado todavía más. La pro-

ductividad es deficiente, hay despilfarro de las élites, los plazos de actuación crecen, todo lo cual hace resentirse a la máquina administrativa. Para hacer frente a la situación debe restaurarse la posibilidad y el gusto por la iniciativa. Las medidas a adoptar para alcanzar este objetivo, entre otras, son:

### 2.1 Descentralizar la decisión

Se conseguiría no sólo disminuir las demoras, sino obtener decisiones mejor tomadas y con más elementos de juicio.

### 2.2 Redistribuir los poderes

En Francia predomina la idea tradicional de que el poder no se comparte, cuando los éxitos de la organización moderna prueban que sólo un reparto bien calculado del poder es capaz de dinamizar un sistema.

Este postulado erróneo conduce a una Administración centralizada y jerárquica en la que, como dice M. Crozier, «los que deciden no tienen los medios de conocimiento suficientes sobre los aspectos prácticos de los problemas, y los que tienen los conocimientos no gozan del poder de decisión». La descentralización no es más que un aspecto particular de esta redistribución de poderes que debe producirse con objeto de «multiplicar los centros de decisión» de manera que éstos se acerquen en lo posible al mismo teatro de acción. Es preciso delegar sistemáticamente, y después extender los circuitos de acción, el poder (y no sólo una «firma» revocable) al nivel más bajo posible que reúna dos condiciones: disponer de una visión de conjunto, no sectorial, de las responsabilidades del

acto en cuestión, y asumir la responsabilidad de sus consecuencias ante los ojos de la opinión, que, en definitiva, es el único control eficaz.

Es preciso suprimir los lazos jerárquicos no indispensables. En muchos casos basta una buena información institucionalizada en forma de reuniones, grupos, etc. Además, el trabajo en equipo ha venido a demostrar que un acuerdo, una unidad de criterio, se establece más fácilmente entre unidades no relacionadas jerárquicamente que en el seno de una pirámide donde la autoridad es atribuida *a priori*.

### 2.3 Restaurar la responsabilidad personal

El jefe de un servicio debe responder, en todo momento, de su gestión. Responsable, pero independiente, el funcionario reencontrará su dignidad. También es preciso restaurar «el derecho al error» personal y no juzgar a las personas más que sobre el balance de los resultados de la misión encomendada. Se soporta el error de tipo estructural, pero no se tolera el error individual; y, sin embargo, las consecuencias perjudiciales del primero son más graves que las del segundo y sobre todo más duraderas.

### 2.4 Reconvertir las Administraciones centrales

Redistribuir los poderes sin atender a la coherencia que ha de haber entre ellos implica una definición precisa de los objetivos a lograr dentro de una estrategia de conjunto.

No se trata de poner en tela de juicio al Estado, sino de determinar su misión en la sociedad actual. «La primera virtud de la descentraliza-

ción—dice Edgar Pisani— es obligar a los escalones centrales a redefinir sus misiones para reducirlas a lo esencial.» Elaborar la estrategia, definir los objetivos, adaptarlos siguiendo los resultados, suministrar los medios, tales deberían ser las *únicas tareas* de las administraciones centrales. Así, cada unidad descentralizada debería disponer la elección del tiempo, del lugar y de los medios; en particular debería poder organizarse libremente y disponer de su personal. En definitiva, como ha subrayado Michel Drancourt, «descentralizar es saber "dejar hacer a los otros", aun si lo hacen de forma distinta de la prevista» y «es también aceptar tensiones internas que no pueden encontrar salida más que a través de la discusión».

### 2.5 Suprimir los controles «a priori»

Se ha propuesto, efectivamente, que a menos que existan razones mayores convendría establecer el acuerdo tácito en un plazo determinado en lugar de la aprobación formal, si bien se reconoce que «sólo una apreciación crítica *a posteriori* de la eficacia ... desarrolla el sentido de las responsabilidades de cada uno, mientras que el incremento constante de controles financieros previos tiende a diluir el sentido de las responsabilidades», desde el momento mismo en que ciertos administradores se sienten «descargados de toda responsabilidad una vez que han obtenido el visto bueno del control».

Para algunos, los controles *a priori* tienen el mérito de contener el gasto rápido de las cantidades presupuestas. De hecho, no procuran ninguna economía real, sino que disminuyen la rentabilidad de las inver-

siones, aumentan las cargas de funcionamiento y anquilosan el aparato administrativo.

### 2.6 *Aligerar y dinamizar los otros controles*

Los controles forman un cáncer en el seno de la Administración francesa. El control ha pasado a ser un fin en sí, cuando sólo significa un medio para reorientar la acción a la luz de los resultados obtenidos y para seleccionar los cuadros en función de su eficacia.

La adopción en Francia de métodos del tipo Planing-Programming-Budgeting System, introducido por McNamara en el seno de la Administración americana, sería uno de los medios de realizar las economías de personal atribuyendo al control una finalidad y una influencia dinámica sobre la producción y la gestión. No se trata, sin embargo, de poner en aplicación recetas tomadas de las técnicas de organización, ya que es toda una mentalidad la que hay que cambiar. La Administración francesa está fundada sobre la desconfianza y la presunción de incompetencia.

### 2.7 *Suprimir las tutelas*

La supresión de la tutela, según el club Jean-Moulin, puede «devolver el poder, es decir, la vida, a las unidades autónomas capaces de suscitar a través y alrededor de ellas la actividad de adaptación, de innovación, que proporciona a una sociedad su riqueza». También Tocqueville denunció ya la influencia nefasta de la tutela financiera sobre las colectividades francesas.

Esta pretendida «liberación» de las colectividades locales y también de

los establecimientos públicos de toda naturaleza, de los hospitales, universidades, puertos autónomos, etc., lleva consigo la puesta en práctica, a nivel regional de una *Jurisdicción particular competente* para reprimir las faltas de los administradores elegidos, poco sensibles por naturaleza a las sanciones administrativas, limitándose el juicio a apreciar la «degalidad» de los actos, pero no su «oportunidad».

### 3. ASEGURAR LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LOS HOMBRES

Como primera condición para la utilización óptima de los recursos humanos en la Administración hay que eliminar los obstáculos y murallas que impiden la libre circulación de los hombres. Mil doscientos cuerpos de la función pública francesa cuentan cada uno con su propio estatuto. A las barreras reglamentarias se unen las financieras, y un tal sistema de separaciones y divisiones es incompatible con la noción misma de organización. En realidad, la movilidad de los hombres no debería estar sometida a ninguna otra regla que no fuera la búsqueda del aprovechamiento máximo de sus talentos y cualidades.

El Estado y las colectividades locales pagan la estabilidad de sus servidores al precio de un bajo rendimiento que les conduce a adoptar una política de cantidad más que de calidad. Cada uno conoce casos de gentes rigurosamente inútiles que serán, sin embargo, conservadas en sus puestos hasta su jubilación, de personas a las que es mejor pagar por no hacer nada que encomendarles una tarea, de individuos cuyo

caso revela que nos encontramos más ante un supuesto de asistencia social que de servicio público.

El problema de los grandes cuerpos también está latente. Muchos quisieran suprimirlos por los defectos que encierran. Todo gran cuerpo supone una formación, un concurso severo, un espíritu característico y una carrera reservada. La carrera reservada es el punto más criticable, porque el hecho de haber pasado un concurso, a los veinte años, no basta para asegurar veinte o treinta años después que se poseen cualidades superiores a los otros candidatos para optar a un puesto de responsabilidad.

Es preciso abrir las puertas no sólo en el seno de la filial jerárquica, sino también, lateralmente, permitir el pase de un cuerpo a otro en función no sólo de los conocimientos librecos que se poseen, sino también de las responsabilidades asumidas con anterioridad y, sobre todo, de los resultados obtenidos. Por eso, más que *suprimir* los concursos, lo que hay que hacer es *multiplicarlos* para que sean abiertos a todas las categorías de candidatos y a todas las edades, sin que ningún puesto sea reservado a nadie.

#### 4. FACILITAR UNA FORMACIÓN PERMANENTE

En el orden tecnológico, los conocimientos evolucionan rápidamente y es necesario el *recyclage*. El fenómeno se extiende asimismo a las profesiones administrativas, financieras, económicas y aun jurídicas. En concreto, la introducción de la informática y del dibujo automático en la gestión, el estudio de proyectos téc-

nicos y aun la preparación de decisiones van a traducirse, en breve plazo, en la determinación de la inutilidad casi total de categorías de personal (contables, dibujantes, etcétera) y en afirmación de la necesidad de otras categorías (analistas, programadores, perforadores, etcétera).

La mejor seguridad a ofrecer a los cuadros de la función pública es proporcionarles no una misión incompatible con el progreso, sino una formación permanente *organizada, sistemática, gratuita* y aun *obligatoria*.

#### 5. DESCENTRALIZAR TAMBIÉN EL MUNDO FINANCIERO

Las administraciones financieras no son, en esencia, distintas de las otras administraciones y obedecen a las mismas leyes, sufren los mismos males y exigen los mismos remedios.

Los servicios del Ministerio de Finanzas y de los grandes establecimientos financieros están absorbidos por las tareas de gestión. La tendencia a la decisión *coup par coup* encuentra en ellos sus propias justificaciones y les acapara hasta el punto de impedirles toda reflexión estratégica.

La centralización no permite conocer todos los elementos de apreciación y hay que acudir a criterios uniformes para supuestos distintos. Entraña asimismo la especialización, y de ahí la diversidad de Bancos y de Cajas que se reparten la financiación de toda operación compleja; lo que dificulta en gran manera el éxito de toda operación financiera importante, ya que hace falta lograr la actuación conjunta de las entidades que intervienen en ella.

Contra la descentralización financiera se alegan peligros y no faltan los argumentos técnicos, la inflación entre ellos. ¡Como si la centralización hubiera sido un buen medio de defensa contra los procesos inflacionistas y una garantía de la exactitud de las previsiones económicas! En el dominio financiero, como en tantos otros, la eficacia está del lado de la regionalización.

#### 6. ORGANIZAR OTROS NIVELES DE DIÁLOGO

«La apoplejía», profetizada en su día por Lamennais, atenta hoy contra la cabeza del aparato administrativo, pero también afecta a las relaciones de cambio entre el ejecutivo y la opinión que, en todo país democrático, le controla.

Sumergidas en una marea creciente de expedientes que llegan de las provincias, las Administraciones centrales se resisten a la desconcentración con una convicción que se debilita por momentos. Aquella aparece cada vez más como una necesidad técnica impuesta por la multiplicación de asuntos, de necesidades y de servicios. Pero ¿la desconcentración del aparato administrativo puede no entorpecer la descentralización del poder político? Dos principios deben admitirse al respecto:

a) *La desconcentración pura, sin ninguna descentralización, no es concebible.*

b) *Recíprocamente, la descentralización pura, es decir, el federalismo proudhoniano, es utópica, y la descentralización lleva consigo la desconcentración.*

Por razones poderosas, es necesario *multiplicar los contactos entre*

*la opinión y el aparato ejecutivo*, y una cierta descentralización aparece igualmente como una necesidad técnica nacida de la importancia del volumen de asuntos de interés local o regional. Porque si los «embotellamientos» obstruyen los diferentes circuitos administrativos centralizados, también afectan a las relaciones entre los elegidos y el Gobierno. ES evidente que si no existe más que una sola pasarela política entre la nación y el Estado, y si esa pasarela se sitúa en la cima del edificio (al nivel de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento) quedará muy sobrecargada y no bastará indefinidamente para asegurar un tráfico necesario de puntos de vista.

#### 7. NECESIDAD DE UNA NUEVA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

##### 7.1 *El municipio no representa a la ciudad.*

De 38.000 municipios (más de los que cuentan los otros cinco socios del Mercado Común; la Gran Bretaña tiene 1.354; Japón, 3.471), 37.000 tienen menos de 15.000 habitantes; 20.000 son considerados «pobres». La entidad municipal está sometida hoy al fenómeno de la despoblación y al ensanchamiento de las grandes aglomeraciones urbanas. El Ministerio del Interior, por su parte, se esfuerza en lograr una política de reagrupamiento de los municipios.

##### 7.2 *El departamento no es más que una buena circunscripción administrativa.*

Dos tendencias existen en torno a la división departamental: la racionalista, que busca crear una cir-

cunscripción que armonice la acción de las diversas administraciones y de los elegidos, y la que quiere ante todo desarticular a las provincias, fuentes de oposición al régimen, peligro mortal para la unidad de la nación y el porvenir de la República. La Constitución Thouret (llamado el «Padre de los departamentos») defendió la primera, mientras que Sieyès veía en la creación de los departamentos el medio de realizar un reparto geométrico e igualitario y Mirabeau buscaba a través de ellos «destruir más eficazmente el espíritu de esos grandes cuerpos» que son las provincias.

Desde hace ciento sesenta y ocho años, el departamento no ha cesado de polarizar las críticas más violentas y de inspirar la imaginación de los reformadores de la cartografía administrativa. Desde 1851 ha habido alrededor de cincuenta proposiciones diferentes para ordenar el territorio, y el número de unidades propuestas varía entre seis y siete «grandes regiones» y unos cincuenta «grandes departamentos». El ataque más fuerte ha sido lanzado por M. Michel Debré, que fue autor con M. Jean-Marcel Jeanneney de un plan de ordenación territorial a base de cuarenta y cinco «grandes departamentos». «No se podrá hablar en Francia—son sus palabras—de vida local mientras subsista la actual división administrativa, sus cuadros y sus autoridades.»

Pese a todo, el departamento ha sobrevivido a la oleada de críticas lanzadas contra él. Como colectividad dotada de una asamblea elegida con poder fiscal y presupuestario ha sido progresivamente desposeída en provecho de la colectividad nacional. Como centro de desconcentración de

la actividad administrativa, en cambio, no ha cesado de incrementar sus funciones. Al nivel superior de la actividad administrativa, de la investigación, de la estrategia, de la animación, el departamento ofrece debilidades evidentes; sin embargo, para la ejecución, la realización, el control descentralizado, el contacto inmediato con los hechos continúa siendo el escalón privilegiado.

En resumen, el departamento es hoy «la circunscripción de base de los servicios del Estado». No es fácil atentar contra él, si bien esta cautela no excluye la necesidad de llevar a cabo determinados retoques y adaptaciones.

### 7.3 *El reparto en veintiuna regiones: compromiso entre dos concepciones opuestas*

Por resolución del ministro de Asuntos Económicos y Financieros, M. Paul Ramadier, de fecha 28 de noviembre de 1956, apareció en la vida francesa, mejor dicho, retornó, la región. La reforma de 1964 no hace sino conservar el esquema de 1956. Pero mientras que la región no era antes más que una circunscripción geográfica destinada a servir de marco a los planes regionales, fue dotada de instituciones administrativas, poniendo al frente un prefecto de región, de servicios regionales y de una asamblea económica consultiva (la CODER o Comisión de Desarrollo Económico Regional).

La dimensión de las regiones de programa es muy variable. Algunas cuentan con seis a ocho departamentos, mientras que otras no abarcan más que dos o tres. Mientras que algunas tienen una población similar a la de los estados americanos, otras no llegan ni al millón de habitantes.

Esta heterogeneidad podría significar una atención especial mostrada hacia los problemas específicos de cada zona del territorio nacional; pero, infelizmente, las regiones no coinciden sino bastante mal con las áreas de las grandes ciudades, que podrían darlas fuerza y sentido, y sobre todo se reparten en dos grupos bastante diversos, cuyos dinamismos son diametralmente opuestos: uno conduce al país hacia una descentralización equilibrada y el otro le lleva a la centralización.

Es sobre las metrópolis de equilibrio (Lille, Metz, Nancy, Lyon, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes y Rouen) sobre las que ha de fundarse toda la política de ordenación del territorio. Para evitar que París no sobrepase los catorce millones de habitantes previstos para el año 2000 es necesario que las metrópolis de equilibrio crezcan más que la capital: 2 ó 3 por 100 al año de aquí al año 2000 contra 1,5 por 100 solamente para París. Sin embargo, las tendencias actuales no van hacia ese objetivo porque París crece de 1,8 a 1,9 por 100, mientras las metrópolis crecen del 1 por 100 (Bordeaux) al 2,7 por 100 (Toulouse).

Esta política de las metrópolis de equilibrio requiere el reagrupamiento alrededor de ellas de vastas regiones sobre las que expandir su dinamismo. Recíprocamente, la región no puede tener vida más que en la medida en que dispone de servicios superiores y especialmente de medios de estudio y reflexión que no existen más que en una metrópoli. En su defecto, no hay región, ni descentralización, ni siquiera desconcentración. No hay más que departamentos nuevos, mayores, pero tam-

bién más sujetos y dóciles que los antiguos.

En resumen, la política regional está en la hora actual a caballo de dos contradicciones que son el resultado de un compromiso entre dos corrientes de pensamiento, la corriente jacobina y la corriente de acción regional (no «regionalista»): contradicción entre la política de las metrópolis de equilibrio que exigiría grandes regiones y el mantenimiento de veintiuna «regiones de programa» que no se apoyan sobre las metrópolis y aun impiden su irradiación; coexistencia de dos grupos de regiones cuyos dinamismos son opuestos: uno conduce a una departamentalización y concede un segundo aliento a la descentralización; el otro tiende a arrastrarnos hacia la centralización. En definitiva, ¿se quieren regiones que colaboren o departamentos que obedezcan? Será preciso decidirse.

De los tres escalones territoriales existentes, ninguno realmente sirve de marco adecuado al diálogo entre la opinión y el ejecutivo. Para los municipios hay acuerdo sobre la necesidad de su reagrupamiento, aunque existan discrepancias sobre la forma de llevarlo a cabo. La controversia es más abierta y trascendental en el plano regional y departamental. Los «jacobinos» son partidarios de crear unos cincuenta grandes departamentos, que recibirían de la capital algunos poderes. Los partidarios de la descentralización solicitan, en cambio, la constitución de ocho, nueve o doce grandes regiones, organizadas alrededor de una metrópoli y «económica, técnica, financiera y jurídicamente capaces de encarnar la dimensión real de la ordenación del territorio y de la expansión económica». Una solución podría ser no

tratar de forma similar más que a las regiones periféricas, que poseen una personalidad más acusada y tienen una gran ciudad al frente. Después de todo, ¿por qué adoptar siempre soluciones uniformes para problemas que no lo son? ¿Por que no hacer una Francia descentralizada a base de ocho regiones y una Francia centralizada, más o menos descentrada, sobre grandes departamentos? Ocho regiones más una enorme región parisiense, ¿por qué no?

### TERCERA PARTE

#### El haz de resistencia al cambio

La centralización responde a una necesidad histórica, pero no supone una exigencia vital. Comporta, sin embargo, los más graves inconvenientes para el funcionamiento de las administraciones. Pese a todo, la organización centralizada, burocrática, jerárquica y sectorializada se mantiene. La razón está en que la centralización no se defiende pasivamente, sino que es capaz de lanzar frecuentes ofensivas y de movilizar en su favor la complicidad de las diferentes estructuras y la connivencia de las mentalidades. En diferentes ocasiones, cuando parecía que la hora de la descentralización había sonado, de hecho siempre ha surgido una *recentralización* total y poderosa.

#### 1. LA EDIFICACIÓN DE LA PIRÁMIDE

De todas las estructuras piramidales, la más imponente, la que contiene a las otras y les sirve de modelo, es la del Estado. La historia

de su edificación es parte de la historia de Francia, arrancando de la Edad Media hasta llegar a la época napoleónica, pasando por el cardenal Richelieu y la Revolución de 1789.

#### 2. LA CIBERNÉTICA DEL MANTENIMIENTO DE LAS PIRÁMIDES

De todas las formas de «estructura» posibles, la pirámide es la más estable. No peca de fiজেza, ya que se caracteriza, por el contrario, por una táctica de defensa elástica, seguida de contraofensivas, que son sus formas de adaptación. Acontece como si estuviera dotada de un aparato cibernético que devuelve el sistema a su punto inicial si un incidente le separa de él.

En un sistema piramidal, la base y la cúspide se comportan de tal manera que aquél se alimenta y renueva con las rebeliones que provoca y las ambiciones que suscita.

Ninguna de las mallas de su red posee el derecho de innovar sin apelar al escalón inmediatamente superior. Toda decisión compleja, aun si no es intrínsecamente importante, no puede ser abordada más que en el seno de la sola estructura «horizontal» de comunicación entre sectores. Todo asunto que reclame la intervención de varios órganos ha de llegar a la cima, al último círculo de la pirámide: el Gobierno.

En un contexto de esta naturaleza, las *reacciones de la base* no pueden ser más que la apatía o la revuelta. El poder es aceptado integralmente o contestado en su totalidad. En cada sacudida social, es su misma legitimidad la que es puesta en entredicho. En cuanto a las *reacciones de la cima*, sucede que en el ré-

gimen democrático la resistencia del sistema piramidal es la más fuerte. Según Maurras, sólo un poder cuya legitimidad no debiera nada a la democracia podría permitirse la libertad de descentralizar. En todo caso, el poder que se siente amenazado no es nunca descentralizador.

### 3. COMPLICIDAD DE LAS ESTRUCTURAS Y DE LOS HOMBRES

Las estructuras se ajustan unas a otras, aunque, en apariencia, surjan conflictos entre ellas. El prefecto es un buen ejemplo: es el elemento moderador que permite a las demarcaciones provinciales soportar dosis elevadas de tiranía burocrática; sin él, la centralización saltaría hecha pedazos. También los funcionarios, con sus sindicatos respectivos, están atados a las concesiones que han obtenido, a veces tras largas luchas, y toman diferentes formas: ventajas en la carrera, reserva de ciertos puestos, indemnizaciones diversas, etcétera. Estas ventajas constituyen barreras entre los cuerpos y los servicios, y son razones para que sus beneficiarios se conformen con la situación actual y no quieran comprometerse con lo desconocido, convirtiéndose, por ello, en individuos conservadores.

La complicidad no debe ser limitada sólo a la Administración y los medios políticos. El usuario que, muchas veces, se queja de los controles, está con frecuencia en el origen de su creación y protesta si los poderes públicos intentan siquiera suprimirlos. Los ejemplos al respecto son numerosos y aleccionadores.

De hecho, es toda la organización social, y no únicamente la Administración, la que está concebida como un sistema de seguridad mutua contra el cambio. Todas las categorías profesionales y todas las profesiones se regulan con arreglo a prácticas restrictivas» (Servan-Schreiber).

### 4. CONDICIONAMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS MENTALES

Si el francés es fundamentalmente conservador, está también permanentemente descontento. Cada uno está satisfecho de su contorno inmediato, pero a la vez se muestra disconforme del contorno más lejano. La urbanización atenta a la sacrosanta propiedad privada. No se puede circular por las ciudades. Los servicios públicos no alcanzan el adecuado nivel de eficacia. Ellos son incapaces. Ellos no hacen lo que debieran. Ellos son los otros, que son los que se deberían adaptar y no se adaptan; de modo especial los responsables «anónimos», que son el Gobierno, el Estado y la Administración.

Nadie percibe, sin embargo, la inmensa contradicción que significa el que cada uno desee un cambio general, pero, a la vez, rechace todo cambio concerniente a él en particular. «El cambio es para los otros», tal pudiera ser el *slogan* general. Sería simplista no ver en esta actitud más que un reflejo egoísta; ciertamente, la defensa del confort personal es importante, pero es el temor a lo desconocido y, sobre todo, el condicionamiento de los espíritus por las estructuras los que ejercen una influencia mayor.

## 5. LAS DECEPCIONES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

La historia de la descentralización en Francia ilustra sobre las resistencias que han existido contra ella. Luis XVI, en 1789, declaraba ante los Estados Generales: «Entre vuestras deliberaciones, la que tendrá más influjo en el futuro será la del establecimiento de estados provinciales.» Sobre el plano de la ordenación del territorio, sin embargo, «el siglo XIX fue el de la centralización». Los vanos intentos de Tocqueville y de Lamennais son de sobra conocidos. Vivien, profético en sus argumentos, preconizaba hacia 1850 un cuadro regional y el programa de Nancy (1865) creó un gran estado de opinión nacido de la provincia. De 1890 a 1896 cuatro proyectos regionalistas fueron depositados en la Cámara, aunque la gran época, en la que se creyó que al fin había sonado la hora de la descentralización, se sitúa entre 1900 y 1920. Los propósitos descentralizadores de Clemenceau, Aristide Briand y Hennessy fueron fácilmente abortados por una simple circular del secretario de Estado para la Administración General, que invitaba a los departamentos a dirigirse directamente a los ministerios sin preocuparse más de la región.

Después de la Liberación fueron creados los comisarios de la República por una ordenanza de 10 de enero de 1944. Dadas las funciones que desempeñaban se trataba más de una desconcentración que de una descentralización; pero era una desconcentración llevada más lejos que nunca y que podía suponer el comienzo de un cambio profundo en las relaciones entre la capital y la provincia. Hubiera bastado, como lo proponía Jean Chuler, doblar este ejecutivo re-

gional dotándole de una asamblea regional encargada de controlarlo para haberse comprometido en los caminos de la descentralización. La primera asamblea constituyente iba a decidir otras cosas; en diciembre de 1945 suprimió los créditos destinados a los comisarios de la República. Y el 26 de marzo de 1946 la asamblea adoptaba, prácticamente sin discusión, un texto suprimiendo dichos cargos y diversos servicios regionales. La centralización total estaba restablecida y el análisis de Tocqueville una vez más confirmado.

El primer proyecto de Constitución no enumeraba la región. Rechazado en referéndum, la segunda asamblea constituyente adoptó idéntica postura. Pero, en realidad, los hechos acababan imponiéndose a la voluntad de los hombres. La creación, desde 1946, de las direcciones regionales del INSEE iba a proporcionar nuevas bases a la reflexión económica y a poner en claro los desequilibrios que ocultaban hasta entonces las estadísticas a escala nacional. La noción de ordenación del territorio, la regionalización del plan, la creación de metrópolis de equilibrio, el nombramiento de prefectos de región, de misiones y servicios regionales, la reunión de las CODER son pruebas de que, otra vez, estamos en una fase ascendente de la descentralización, como ya sucedió en 1789, en 1910 y en 1945.

## 6. LOS REGIONALISTAS, ALIADOS DUDOSOS DE LA REGIONALIZACIÓN

La lógica del sistema centralizado quiere que en el interior no se encuentren más que sus partidarios, mientras que los oponentes son siempre exagerados en sus doctrinas y confusos en sus convicciones.

Pierre-Joseph Proudhon, Maurice Barres, Frederic Mistral, Charles Maurras son los inspiradores del «regionalismo», del cual Charles-Brun fue el pionero. De la anarquía a la monarquía, la unidad de vías no podía ser más que negativa. Con sus tesis irrealizadas, con sus elucubraciones teorizantes, con sus extremismos ideológicos, ellos se han convertido en «dudosos» defensores de la regionalización y han determinado que los franceses sientan un cierto temor proporcionándoles un pretexto para no hacer nada contra la centralización burocrática.

#### CUARTA PARTE

##### En busca de una estrategia de cambio

En períodos en que la tecnología o el ambiente general variaban poco, conservación y seguridad debían ser, en efecto, sinónimos. Pero, en nuestro mundo en mutación acelerada, las condiciones de supervivencia son inversas. La movilidad no aporta ciertamente la seguridad de una adaptación automática al cambio, pero la inmovilidad conduce inexorablemente al desastre.

##### 1. LOS NUEVOS FACTORES DE CAMBIO

Observando la realidad circundante, se descubre la existencia de un conjunto de elementos que posibilitan el cambio social. Tales elementos merecen ser enunciados precisa y concretamente.

##### 1.1 *Concurrencia, movilidad y creatividad crecientes están unidas al incremento de la población*

Así resulta que la renta nacional ha aumentado en Francia y los expertos calculan que el nivel de vida será en 1985 dos veces y medio más alto que en 1949, mientras que se intensifica paradójicamente la dependencia comercial respecto al exterior y unas actividades son reemplazadas por otras. Terrenos tales como las comunicaciones, los transportes, la información, el urbanismo experimentan un auge incontenible, a la vez que las sujeciones y exigencias de la vida colectiva se desarrollan en idéntica proporción: expropiaciones de millares de hectáreas cada año, imposición de servidumbres diversas (en las proximidades de los aeropuertos, etc.), polución del aire y del agua, incidencia de nuevos impuestos, etc.

Es evidente que la producción cambia y se diversifica: «En razón del afán mundial de investigación, se puede esperar que aproximadamente dos tercios de los objetos y materias de los que hoy nos servimos, serán desplazados de aquí a una decena de años, y que nuevos productos, desconocidos hasta ahora, los reemplazarán» (Georges Elgozy). Esto da idea de la importancia de la investigación, del espíritu innovador y de la capacidad de decisión en la competición económica internacional.

##### 1.2 *Francia contará pronto con quince áreas urbanas de más de un millón de habitantes*

Ello nos indica que la población crece y su distribución se modifica sustancialmente hasta el extremo de

que, dentro de treinta años, seis franceses de cada siete vivirán en las grandes aglomeraciones urbanas de más de un millón de habitantes.

### 1.3 *Las administraciones centrales están atacadas de apoplejía*

De ahí que la lentitud, la demora, la pérdida de tiempo, sean las notas típicas del funcionamiento de la vida administrativa. Hace quince años, Andre Rumpler, director de las carreteras, respondía sistemáticamente a toda la correspondencia en el plazo de ocho días. Tal era la regla que predominaba en su dirección. Hoy los servicios de su sucesor, que no es menos brillante, sino responsable de un volumen de trabajo doce veces mayor, en un contexto administrativo que se ha tornado más complicado, necesitan hasta ocho meses para examinar un expediente. La «lista de espera» se ha convertido, pues, en la regla general.

El costo de las lentitudes de la Administración gravita cada vez más sobre la economía. Ahora bien, si ésta sigue su curso ascendente, el aparato administrativo deberá revisar sus métodos de actuación si no quiere convertirse en un freno, y habrá de ponerse al día, ya que, en caso contrario, será tenido como el responsable de la insuficiencia competitiva de la economía francesa, con el riesgo de una colonización por el extranjero.

### 1.4 *El aumento de los cuadros dirigentes es irresistible*

Efectivamente, todas las sociedades modernas se caracterizan por un porcentaje muy elevado de cuadros y un número reducido de ejecutantes. ¿Cómo suponer entonces que el

esquema de organización piramidal inventado para transmitir órdenes simples a una base compuesta de una multitud de ejecutantes, poco especializados, sobreviva a la revolución que experimenta nuestra sociedad?

La organización como pirámide no se concibe hoy: su base desaparece, su cúspide cambia de naturaleza, la línea jerárquica se transforma en equipo pluridisciplinario, en el seno del cual es imposible establecer una jerarquía inmutable.

### 1.5 *La enseñanza superior se generaliza*

El número de estudiantes se ha multiplicado por 4,4 durante la primera mitad del siglo, y lo será por 17 en la segunda. Pese a todo, no habrá demasiados estudiantes, porque la economía reclamará que uno de cada dos jóvenes curse estudios superiores.

### 1.6 *El desarrollo económico y la ordenación del territorio pasan en lo sucesivo por la región*

Esta se ha convertido, en nuestros días, en un instrumento para mejorar el funcionamiento del aparato administrativo, para corregir los desequilibrios económicos y espaciales y para dar al país un dinamismo creciente conjugando los diferentes impulsos regionales con las fuerzas que edifican el progreso nacional.

Jean-François Gravier había publicado, en 1947, un libro con un título espectacular, *Paris y el desierto francés*, y la regionalización de las estadísticas permitía conocer objetivamente los desequilibrios. Los comités de

expansión económica, los programas de acción regional, los planes regionales de desarrollo económico y social de ordenación del territorio y las proyecciones regionales del V Plan, testimonian la continuidad de las preocupaciones gubernamentales en cuanto al desarrollo económico y al planeamiento regional.

Queda, sin embargo, un paso decisivo que dar: confiar a las regiones la facultad de elaborar los documentos que definan su porvenir; porque, hasta ahora, todo había estado excesivamente centralizado.

### 1.7 *La informática hará intolerables las incoherencias actuales*

De hecho proyectará una claridad deslumbradora sobre las «disfunciones» de la Administración, los circuitos aberrantes, las lentitudes y demoras, etc., así como sobre el carácter irracional de las decisiones tomadas bajo las presiones de unos o de otros.

### 1.8 *El fin del Estado se enriquece; sector público y sector privado convergen*

La nueva naturaleza de las relaciones entre los dos sectores citados es factor decisivo de cambio. Antes ignorados recíprocamente, ahora tienden a conocerse y a comprenderse. Hay campos en los que tienen intereses contrapuestos, pero hay otros en los que participan del mismo juego y apuntan a los mismos objetivos (en la informática, la electrónica, el espacio, la energía nuclear, etc.). Esta aproximación beneficiará a la Administración, porque la empresa privada ha introducido preocupaciones en lo relativo a la organización del tra-

bajo y ha experimentado las virtudes de la descentralización y del reparto de responsabilidades.

Por otro lado, la misión del Estado tiende a modificarse, pues antes consistía esencialmente en garantizar la seguridad de la nación, mientras que hoy su misión se ha hecho mucho más compleja. La finalidad «protección» es atendida por un número reducido de hombres, mientras que, por el contrario, el logro de la «libertad» ocupa un puesto creciente. El Estado, en definitiva, realiza una ingente cantidad de actividades y tareas que repercutirán sobre los mismos funcionarios, transformándolos más en actores, productores o realizadores que en meros defensores o controladores.

## 2. LOS DOS ESTILOS DE REFORMA

Sería vano creer que los factores de evolución citados producirán automáticamente una reforma de las organizaciones y de las mentalidades. Sería tanto como adoptar la misma actitud de los liberales del siglo XIX con su lema «laissez faire et laissez passer». Hoy sabemos que si el dirigismo excesivo no provoca resultados satisfactorios, se precisa, sin embargo, una cierta intervención estatal.

El análisis de las resistencias al cambio indica la vía a seguir. Para penetrar en las defensas de las organizaciones conservadoras y esquivar sus contraofensivas, hace falta oponer a estos organismos vivos otros organismos vivos.

Lo importante no es cumplir reformas en *muy gran número*. Lo que cuenta es realizar reformas que contengan en germen posibilidades de nuevas innovaciones, más que tomar un gran número de medidas que no

tendrán efectos inducidos. Es preciso luchar en la organización contra todo lo que aniquile la vida, la espontaneidad y la creatividad.

Lo importante no es tampoco realizar reformas *perfectas*. Lo esencial no es intentar llegar a la perfección. Lo esencial es dar *plasticidad* a los sistemas, y si el ser nuevo que se crea se lanza fuera de las manos de su artifice y va más lejos de lo que éste imaginaba, es un resultado perfecto.

Por tanto, que las reformas, al menos, autoricen el movimiento, el dinamismo, a falta de provocarlo. Ahora bien, el agente administrativo está habituado a juzgar como herética toda medida que no sea el diseño de un sistema preciso, claro y definitivo, de geometría perfecta y de arquitectura bien construida. Todo debe estar determinado por adelantado. Sin embargo, una construcción de esta naturaleza está muerta por definición, ya que anula las energías que deberán sostenerla y paraliza el dinamismo.

### 3. EJEMPLOS DE ACCIÓN EN FAVOR DEL CAMBIO

Sólo experimentaciones variadas y libres permiten elegir la vía mejor, distinguir las formas más dinámicas, adaptar los esquemas de organización a las circunstancias y a las situaciones particulares y poner en concurrencia las imaginaciones creadoras.

He aquí algunos ejemplos de acción que se podrían iniciar a favor del cambio:

#### 3.1 «Dejar a las grandes regiones un cierto poder autoconstituyente y una función ostentada en propiedad.»

Caben al respecto dos sistemas: uno, consistente en repartir el territorio en partes equivalentes, dotándolas de organización similar para todas, aun en los detalles menores, y otro dirigido a regionalizar no de la misma manera, sino más bien a trazar las líneas maestras acerca de la finalidad de la región, su naturaleza, responsabilidades y competencias, brindando a cada región la opción de estructurarse como crea conveniente. Lo esencial, en suma, es definir una «regla del juego» desprovista de toda ambigüedad, y después, dejar actuar libremente a cada uno de los miembros.

#### 3.2 «Transformar la Función pública.»

Se la puede mejorar examinando uno por uno los 1.200 estatutos que la rigen, intentando reagruparlos, normalizar los índices, etc.; con ello se lograría otra Función pública rígida de manera más racional, pero tan rígida como la precedente. Otro método es atacar la naturaleza y esencia de la Función pública que está hiperdividida e hiperprotegida; si esta óptica vale, entonces las mejores medidas tomarían la forma no de nuevos reglamentos, sino más bien de «antirreglamentos». «Está prohibido prohibir», podría ser la regla de oro en multitud de casos.

La realidad es que la Función pública drena la mejor parte de la juventud francesa y tiene aprisionado un dinamismo considerable. La supresión de sus murallas y la abertura

de sus ventanas al exterior no sólo aportarían plasticidad al edificio, sino que permitirían la liberación de una energía insospechada, provocando en el país una reacción favorable en cadena. En este sentido, es preciso «autorizar oficialmente al funcionario a participar en la vida social», ya que «es profundamente anormal que un agente del Estado no pueda dar una opinión pública, recibir a un periodista o publicar un artículo sin consentimiento del prefecto o del ministro de que depende». Que el funcionario «daba al Gobierno legal una obediencia absoluta "en sus actos", nadie lo discute. Que sea subordinado al poder político y que éste conserve el poder de decisión es una necesidad indiscutible de la democracia. Pero el funcionario debería tener el derecho, e incluso el deber, de poseer una opinión y de expresarla».

### 3.3 *«Introducir una nueva disciplina interdisciplinaria: la organización.»*

Hemos entrado en una fase histórica en que los progresos en materia organizativa serán los factores predominantes del desarrollo económico, mientras que el trabajo interdisciplinario, la «descongelación» intelectual y la renovación cultural serán los principales fermentos de descubrimiento e innovación.

La diferencia en la productividad de unas industrias respecto de otras radica precisamente en su organización, ya que aquella depende más de los avances organizativos que de los tecnológicos. «El retraso de Europa —son palabras de McNamara— no es tecnológico. Es un retraso en materia de *management*, es decir, de organización y de gestión.» En Francia se

han hecho algunas tentativas para ponerse al día en este campo (por ejemplo, la presencia en cada ministerio de un Servicio de Organización y Métodos), pero falta crear un centro dedicado a promover la investigación fundamental y aplicada en el ámbito de la organización, y con la misión de estudiar la estructura del Estado y de las instituciones públicas.

### 3.4 *«Algunos ejemplos recientes inspirados en este nuevo espíritu.»*

Francia ofrece ejemplos varios de instituciones que están impregnadas de un nuevo estilo y de un nuevo espíritu: la Comisaría General del Plan, la Delegación para la Ordenación del Territorio, los OREAM y las metrópolis de equilibrio. Estos ejemplos no representan un auténtico programa de gobierno, ya que no tienen más pretensión que ilustrar un modo de actuación distinto de los aceptados hasta la fecha. La acción emprendida debe tender a crear organismos de nuevo estilo, más que a intentar desesperadamente modificar los antiguos.

## 4. INSUFICIENCIA DEL ANÁLISIS POLÍTICO TRADICIONAL

El análisis político, tal como es practicado, no puede servir para analizar la situación actual. *No estamos en 1788*, y, a diferencia del siglo XVIII, hoy no se encuentra en Francia una clase social en plena expansión, depositaria de las mejores virtudes y que se sentiría oprimida por otra a la que reprocharía el manejar el poder en su propio interés.

No hay que esperar actualmente una «revolución» que implicaría un

cambio de la clase dirigente y que, en consecuencia, provocara nuevas relaciones entre los hombres. Por otro lado, el análisis tradicional pone en evidencia las tensiones que oponen a una clase social con otra, o a una organización con otra, pero rodea del mayor silencio las contradicciones que reclamarían, ante todo, un esfuerzo de las organizaciones vertido sobre sí mismas y de los hombres dirigidos sobre sí mismos. Lo que oculta el maniqueísmo actual es que exactamente tenemos las organizaciones que nos merecemos y que, entre los progresos más decisivos que podríamos realizar, está el de librar el combate no un grupo contra otro, sino el de impulsar la acción del grupo sobre sí mismo y la lucha del hombre consigo mismo.

## 5. LAS CUATRO VÍAS DEL CAMBIO

Las organizaciones, nacidas en una época ya superada, forman un sistema cuya solidaridad es estrecha, pese a los conflictos aparentes que las agitan. ¿Cómo afrontar su adaptación, su modernización, su supresión, si llega el caso? Cuatro son las soluciones a experimentar.

### 5.1 «¿Las influencias exteriores?»

La concurrencia de las empresas europeas y la penetración del capital americano pueden imponer el cambio. Hasta cierto punto, sus efectos serán positivos, pero los peligros de la intervención extranjera son evidentes, ya que arrastra el conocido riesgo de la colonización industrial y tecnológica.

### 5.2 «¿El déspota iluminado?»

Sobre este tema, los análisis convergen. El poder, en ocasiones, quiere modificar el sistema, pero ¿puede realmente ejercitar su voluntad renovadora? La cuestión no es jurídica: que el que detenta el poder goce del derecho de efectuar reformas nadie lo duda si respeta las formas constitucionales. Pero prácticamente no puede ejercer tal voluntad más que a través de las instituciones, que son precisamente las que trata de modificar. ¿No retrocederá el soberano ante el peligro que representan para él las reacciones de defensa de las instituciones que se sienten amenazadas? En realidad, no todas las estructuras ofrecen las mismas resistencias; por ejemplo, una reforma municipal es realizable mediante un acto autoritario, desde la cima del Estado; en cambio, operar una descentralización administrativa es tarea mucho más compleja, larga y difícil.

### 5.3 «¿La revolución cultural?»

Siguiendo a Mao Tse-Toung, hay que «tener confianza en las masas y respetar su espíritu de iniciativa... No se puede de ninguna manera obrar en su lugar. Ellas se educaron en un gran movimiento revolucionario..., y... sabrán operar la distinción entre lo que es justo y lo que no lo es». Esta autoeducación ideológica permitirá al proletario «transformar la fisonomía moral de toda la sociedad... y reformar la enseñanza, el arte, la literatura y todas las ramas de la superestructura». En definitiva, como puede verse, se trata de un acto de fe en el juicio de las masas. A diferencia de las dos vías anteriores, que actúan sobre las organizaciones,

la revolución cultural aspira a influir sobre las mentalidades y la cultura para obtener el cambio en los sistemas.

#### 5.4 «¿La noche del 4 de agosto?»

¿Puede existir una cuarta vía, combinación armoniosa de las tres precedentes, que, sin temor al ridículo, se lance a soñar como si se tratara del bello sueño de un *boy-scout*? Tal sueño podría consistir en un conjunto de aspiraciones y deseos ideales como son que las empresas francesas tomen ejemplo de las extranjeras, que no se promulguen más reglamentos, que los estudiantes hagan su revolución cultural sin demoler la economía, que los jacobinos admitan que la finalidad del Estado se ha enriquecido y que las nuevas responsabilidades reclaman una participación de la provincia, que los cuerpos de funcionarios acepten suprimir las barreras que los protegen, que los representantes elegidos por el pueblo se preocupen más del bien

público que de su reelección, que los juristas se pongan a trabajar para hacer inteligible a la mayoría de los ciudadanos el inmenso edificio legislativo y reglamentario...

Descritas las cuatro vías, cada cual es libre de manifestar sus preferencias por una u otra, con la condición de ser consciente de las debilidades y limitaciones que las acompañan. Cada una por sí misma no bastaría para orientar debidamente a la sociedad rumbo al futuro. Las resistencias son muy fuertes, como para que ni la acción gubernamental ni el tumulto de las minorías ni la comprensión y la buena voluntad de todos puedan, aisladamente, remodelar la actual arquitectura política, administrativa y mental. La necesidad de adaptación es, pues, evidente, y tan urgente y tan palpable, que no nos podemos permitir el lujo de despreciar un solo de los instrumentos de cambio que tenemos en nuestras manos.

VICENTE MARÍA  
GONZÁLEZ-HABA GUIZADO