



RECENSIONES

CROZIER y otros: *Où va l'Administration française?* Les Editions d'Organisation, Paris, 1974.

El lugar que ocupa la Administración en el complejo conjunto social francés es el objeto de las reflexiones de una serie de autores que, bajo la dirección de Michel Crozier, ofrecen al público sus resultados en una obra colectiva publicada no hace mucho en dicho país. Un breve prefacio orienta al posible lector sobre la perspectiva común bajo la que se considera la problemática de la Administración, haciendo constar que la novedad del enfoque que se adopta da a las páginas que siguen carácter de ensayo y que es propósito de sus autores más abrir una brecha en este sentido

que llegar a conclusiones definitivas.

El modo de reflexión elegido considera preferentemente un aspecto entre los muchos que pueden ser estudiados sobre la Administración francesa: los problemas que el desarrollo de las actividades administrativas promueven. El propio rótulo del libro sugiere ya la primacía de la vertiente dinámica sobre cualquier otra. Al mismo objeto de estudio, la Administración, se dedican unas consideraciones previas, en el sentido de que en el desarrollo del conjunto de la sociedad la Administración es uno de los factores

más decisivos, máxime en Francia, donde acapara la mayor parte de las responsabilidades sobre la comunidad.

El interés de iniciar esta experiencia estriba, a juicio de los autores, en que se puede razonablemente prever que en el curso de los veinte o treinta años futuros el éxito o el fracaso de la empresa colectiva, en que está empenada la sociedad francesa, se verá profundamente influenciado por la calidad de su Administración y por su capacidad para adaptarse y asumir las nuevas tareas propuestas. Una gran interrogante abierta a la que esta obra no pretende dar respuesta definitiva, pero sí, cuando menos, desbrozar.

Las tres partes en que se divide la obra agrupan las colaboraciones atendiendo al doble criterio cronológico y lógico. Se parte del supuesto básico de que en la Administración francesa actual convergen una serie de factores de naturaleza heterogénea, pero la integración de estos elementos tiene una cohesión a veces inusitada, ya que perviven elementos heredados de la tradición histórica que corresponden a un substrato social netamente diferente del actual. En la primera parte se abordan los rasgos de la Administración francesa que tienen su explicación en pervivencias históricas. La segunda se centra en el examen de las zonas de ruptura del aparato administrativo, consecuencia de la interacción entre una sociedad cada vez más compleja y con demandas cada vez mayores y una Administración

mucho más estática. Finalmente se encuentran los capítulos más específicamente dedicados a detectar las posibilidades de evolución de esta Administración en crisis.

Una referencia histórica, más o menos profunda o extensa, abre en cada capítulo las consideraciones sobre el estado actual que presenta la Administración francesa. Sobre las líneas maestras de ésta se formulan las predicciones para el futuro. Dentro de este esquema expositivo, al que se atienen los diferentes capítulos, se prima una vertiente u otra, primacía que determina su inserción en una de las tres partes mencionadas.

La homogeneidad expositiva de todos los capítulos no es fruto del azar. Una de las facetas más interesantes de este trabajo es, como su conjunto trasluce, una labor de equipo consciente y seria. Si se hubiera ocultado el nombre del autor de cada capítulo, muy pocos datos hubieran delatado plumas diferentes; en ningún momento hay ruptura o discontinuidad entre unas partes y las siguientes o las precedentes; el lector no necesita readaptar continuamente su mente para seguir con facilidad el curso de la obra, aunque tampoco necesita atenerse a la ordenación preestablecida de los textos. Puede dejarse conducir o puede interesarse alternativamente en uno u otro de los temas, conforme a su particular preferencia.

La labor de equipo no se reduce aquí al simple acuerdo sobre un tema y una publicación, sino

que implica intercambio de experiencias, de opiniones, del estado de los trabajos. Cada autor conoce perfectamente y, lo que es más importante, participa en la obra de los demás. Colaboran también a dar unidad al conjunto una serie de convergencias indudablemente buscadas, pero, a mi juicio, no imprescindibles en una labor de equipo. La comunidad ideológica es una de ellas. Latente en toda la obra, explícita en contadas ocasiones, se propicia como la vía más apta para dar salida a los problemas planteados por una evolución de tipo reformista. Este dato debe ser tenido en cuenta, entre otras cosas, porque a veces se dejan sin explorar otras soluciones o se despachan en pocas líneas, lo que produce en algunos momentos la sensación de que se están deduciendo apresuradamente ciertas conclusiones. Esto no invalida, sin embargo, las aportaciones muy interesantes que en general se ofrecen.

Otro orden de coincidencias viene determinado por la procedencia científica común de los miembros del equipo. Sociólogos de profesión, cuentan en su haber con una concepción amplia de los problemas. El modo elegido para tratar aquí la Administración es novedoso, en un cierto sentido, incluso en el mundo científico francés. No es nuevo el interés de los investigadores del campo de la sociología por el fenómeno administrativo, pero tampoco muy frecuente. En todo caso, los estudios sobre la Administración realizados desde esta perspectiva suelen adolecer de algunos de estos defectos, cuando no de varios. Se

desprecia la estructura jurídica que regula las relaciones y la organización del aparato administrativo por considerarlas materia reservada a sus especialistas y se marginan, aunque con menos insistencia, factores de índole política o histórica, cuya importancia para la comprensión del tema pone de relieve precisamente la obra que se comenta.

El lector tampoco se ve aquí abrumado por un cúmulo de estadísticas, encuestas, gráficos, etcétera, sin orden ni concierto. Los trabajos de campo y los datos de primera mano se mencionan generalmente en notas a pie de página, sin duda, en parte, por el carácter del presente estudio, que no permite cuantificar ciertos extremos, pero que en cambio exige conocimientos operativos sobre la realidad de base.

Los trabajos que componen el estudio sostienen una visión general del fenómeno administrativo francés que puede sintetizarse muy brevemente como sigue. La Administración es un elemento esencial en los procesos de modernización y cambio, tanto más cuanto mayor sea la complejidad de la sociedad y mayor su grado de desarrollo. La extensión de sus actividades, su penetración cada vez mayor en el tejido social, demanda transformaciones en la estructura y las relaciones hacia dentro y hacia fuera de la Administración. La Administración francesa no escapa a esta dialéctica general de aumento relativo de su peso en la sociedad y de inadecuación para hacer frente a las nuevas necesidades. Caracte-

ristica del fenómeno administrativo galo es su gran conservadurismo social, que actúa de freno del desarrollo económico y social, en contradicción con las fuerzas dominantes en la colectividad hacia una mayor expansión en todos los órdenes, y en contraste también con su propio vanguardismo político. Hasta el momento, la reforma administrativa ha fracasado, a pesar de que las técnicas más avanzadas se emplean en buena medida en la gestión de los asuntos públicos. La razón de este fracaso, que se siente en un renovado esfuerzo de experimentación, no estriba en la ineficacia de las técnicas empleadas, sino en que de éstas sólo se ha tomado su aspecto más llamativo y espectacular, pero superficial, ignorando sus verdaderas posibilidades revolucionarias, esto es, su capacidad para cambiar las relaciones de base del aparato administrativo. Lo que, dicho de otra forma, viene a significar que las técnicas modernas no pueden cambiar nada si no cambia en primer lugar la propia Administración. El contenido no es susceptible de implantación sin adecuar el continente.

* * *

La centralización del aparato administrativo es, para *Michel Crozier*, uno de los rasgos más negativos heredados del pasado, que tiene un peso considerable sobre la sociedad entera, sobre las instituciones y sobre los hombres. Alrededor de algunos mecanismos centralizadores fundamentales se estructura la organización y la comunicación de los distintos seg-

mentos administrativos y asimismo la relaciones de éstos con el exterior. La regla suprema que juega en ambos casos es la evasión sistemática de responsabilidades en la toma de decisiones, la remisión constante a la línea jerárquica y el apego, al menos aparente, a la regla formal. De hecho, no existe contacto entre la autoridad que toma las decisiones y los sujetos a los que van dirigidas, como tampoco existe entre los que poseen la información y los que han de utilizarla. La evasión de responsabilidades (*l'évitement*) no significa desinterés sobre las decisiones a tomar, pero la forma de influenciarlas es siempre indirecta y clandestina, esto es, no compromete sino al vértice de la pirámide jerárquica, porque el error de una iniciativa, sobre todo a niveles medios y bajos, está duramente penada, y el éxito, muy poco recompensado. Se buscan los contactos no formalizados que evitan las confrontaciones, se selecciona interesadamente la información disponible y se utilizan otros recursos igualmente subrepticios para encaminar en una determinada dirección las decisiones. De aquí, por ejemplo, la inutilidad de los contactos institucionales entre los expertos, que las altas jerarquías administrativas intentarían paliar con la proliferación de gabinetes asesores.

Comparando el sistema por el que se rigen las relaciones dentro del aparato administrativo a un juego, *Michel Crozier* estima que el juego dominante dentro de la Administración francesa es un juego de defensa donde aparente-

mente los jugadores son libres, pero si quieren participar deben aprender rápidamente las reglas y el espíritu del juego, que se sustancian en la máxima de «el que gana es el que no pierde». Mantener el secreto sobre el propio comportamiento es la única postura recompensada de cada jugador. No se pueden sacar conclusiones muy optimistas de esta forma de gestión de los asuntos públicos, porque la consecuencia más inmediata es la incapacidad de la Administración para elaborar una política de desarrollo a largo plazo o para plantear una estrategia de cambio seria.

Reducido únicamente a los mecanismos centralizadores que han quedado reseñados, el sistema administrativo francés no podría funcionar regularmente porque las necesidades que debe cubrir sobrepasan ampliamente la eficacia de dicho sistema. Surgirá entonces una estructura de poder paralelo dominada por aquellos que son capaces de hacer frente a los acontecimientos imprevisibles, cuya base de superioridad es la manipulación de la incertidumbre que ante tales acontecimientos domina al personal de la Administración. Los innovadores, los críticos del sistema, devienen en mantenedores del mismo, en parte porque de su posición excepcional extraen sus privilegios, en parte porque la única manera de llevar adelante sus iniciativas es aceptar las reglas del juego.

El mismo síndrome negativo caracteriza las relaciones con el exterior. Por ello el aislamiento de la Administración respecto a su entorno hace que el verdadero

problema de los administrados no sea de cooperación o de negociación, sino de acceso a la Administración. Y es alrededor de estos mecanismos de acceso como el entorno se estructura.

A pesar de las crisis más o menos periódicas que conmueven a la Administración francesa, el sistema centralizado de gestión permanece sumamente estable y los esfuerzos para reformarlo no son más que paliativos insuficientes y temporales. Sin embargo, la conclusión de Crozier no es tan pesimista respecto al futuro como el análisis anterior deja prever. La fuerza de las cosas se impondrá, porque la cuestión es esencial para una sociedad en desarrollo acelerado, donde la capacidad de innovación es cada día más decisiva.

* * *

Si el sistema centralizado tiene una coherencia tan perfecta como este autor pretende, ello es debido a que los individuos que en él se insertan extraen los beneficios suficientes para incitarlos a su mantenimiento. A este último aspecto, el soporte personal del sistema administrativo francés, está dedicado el estudio de *Jean-Claude Thoenig*. La conexión entre ambos aspectos, el personal y el funcional, se establece ya desde los primeros renglones, cuando se afirma que la estratificación y la centralización son dos sistemas de relaciones humanas complementarios, que se refuerzan uno al otro. A poner de relieve uno de los rasgos fundamentales de la estratificación, su carácter primordial-

mente cultural y psicológico más que jurídico o técnico, dirige Thoenig sus análisis. En efecto, el funcionario, dentro de la organización, se encuentra aislado y rodeado de un clima de desconfianza que imposibilita las relaciones persona a persona. Rehuir los contactos personales permanentes es la regla ideal, aunque el entusiasmo por el trabajo sea escaso y la moral baja. El aislamiento sistemático y la relación impersonal y formalista no refleja, sin embargo, una actitud patológica, sino la manera más eficaz de vivir en un clima de ansiedad, porque en toda organización las relaciones personales generan incertidumbre, posibilidades de manipulación y, en definitiva, tensión.

En las condiciones de servicio del funcionario público, agrupado en cuerpos, hay una constante que actúa a todos los niveles: la búsqueda de la seguridad personal. La contrapartida de esa seguridad se traduce organizativamente en un sistema de estratificación característico, cerrado, sólido y conservador. Los inconvenientes de este modo de estratificación se explican por la satisfacción que su mantenimiento proporciona a necesidades sociales fundamentales. Esta última aseveración se pone a prueba día a día desde el momento en que las nuevas exigencias que surgen por todas partes (de racionalidad, de eficacia, de nuevas prestaciones, de innovación) chocan con un sistema creado para responder a una sociedad más estática. La integración en cuerpos de funcionarios caracterizados porque la solidari-

dad del grupo es estricta aunque negativa, el conformismo exigido, dan cierto margen de libertad, la movilidad escasa pero la seguridad grande, las tareas simples pero el lenguaje esotérico y técnico, etc., se explican porque los elementos base de la estratificación administrativa permiten hacer frente a los problemas de dependencia que generan las organizaciones.

Los cuerpos de funcionarios están asimismo estratificados en una pirámide jerárquica. De su inserción en uno u otro escalón de la pirámide se deducen una serie de notas distintivas. En apariencia, dos universos totalmente diferentes coexisten y se ignoran mutuamente. El del personal subalterno y de ejecución y el reducido mundo de los grandes cuerpos. Empecemos por estos últimos. Los grandes cuerpos constituyen el medio donde se originan y reclutan las élites dirigentes del sistema. Sus componentes se presentan como individuos excepcionales en inteligencia y conocimientos, capaces de hacer frente a los grandes problemas y de realizar la coordinación de las tareas de ejecución. Su actitud es un tanto conservadora: mantienen las barreras sociales que les hacen distintos del resto de los funcionarios, alimentan una competencia exclusiva estrictamente reservada a sus miembros y en gran parte artificial. El sistema de reclutamiento es rígido y selectivo, pues su propia existencia y sus privilegios dependen en no pequeña parte del número de sus componentes. De hecho los altos funcionarios,

aunque lo pretendan, no han logrado escapar de la rutina y de los detalles de la gestión. La élite es incapaz de suscitar la participación, el interés y la comunicación de sus colaboradores. Su modo de gestión contribuye a reforzar la estratificación y sus consecuencias. En caso de que propicien alguna innovación, la forma autoritaria de llevarla a cabo acaba por esterilizar cualquier intento renovador.

Los cuerpos subordinados no contribuyen mejor a la gestión de los asuntos. Su mira, su modelo y sus metas se rigen por el deseo de reproducir, a su nivel, el comportamiento de los grandes cuerpos. Sus reivindicaciones tienen a menudo carácter corporativista; a la vez que tratan de protegerse ante las presiones de la jerarquía, pretenden extender sus privilegios y su posición a través de la presión del grupo. La cúspide jerárquica domina ideológicamente y condiciona socialmente todos los niveles del aparato administrativo.

Similares razones que en el caso de la centralización hacen del sistema sumamente conservador de la estratificación un hándicap muy considerable para la Administración francesa, pero igualmente debe tenerse en cuenta su vigor y solidez porque, insiste Thoenig, las necesidades que cubre son perentorias. Dentro de la estabilidad general del sistema hay quiebras y rupturas que indican posibilidades de evolución. En los estratos medios de la pirámide jerárquica encuentra este autor las mayores posibilidades de reforma, que habrá de venir a

través de transformaciones parciales más que a consecuencia de una crisis radical o un golpe decisivo.

* * *

A igual conclusión llega *Catherine Grémion* cuando analiza el proceso de la toma de decisiones en la Administración. No el acto de elección final, sino el camino a través del cual se va preparando ésta, es el objeto de su atención. La información administrativa, que constituye una de las claves explicativas de la toma de decisiones, tiene una serie de rasgos peculiares: superabundante a la vez que poco operativa. Inadecuada e insuficiente para la toma de decisiones a nivel intersectorial (término que la autora prefiere al de interministerial); los que deciden recurren a una serie, limitada hasta el momento, de vías para hacerse con ésta: la utilización de personal situado fuera de la línea jerárquica a través de la cual se obtendría la información habitualmente, racionalización y formalización de ésta por medios mecánicos (utilización de computadoras, etc.) y la creación de estructuras sintetizadoras a nivel horizontal. Ninguno de estos sistemas ofrece una solución satisfactoria al problema de la información, y los fines siguen siendo definidos a menudo en función de los medios y no a la inversa.

Bajo el rótulo de «Dos soluciones extremas» se examinan los planes de acción instrumentados para solventar las dificultades que los anteriores cauces plantean. Más importancia que las diferen-

cias entre ambos sistemas tienen sus notas comunes, porque de ellas se extraen, en última instancia, tanto aquéllas como su inoperatividad real. El débil papel de las instancias representativas y de los cuadros subordinados y medios de la Administración circunscribe el ámbito de las decisiones a los escalones altos de la pirámide. Un núcleo cerrado y selecto dentro del mundo de los grandes cuerpos es el único que tiene verdaderamente influencia sobre las decisiones. En definitiva, éstas respetan el equilibrio de poder entre los segmentos administrativos y su capacidad innovadora está fuertemente marcada por los compromisos entre los objetivos tradicionales de la organización y las necesidades de cambio.

La centralización, la estratificación, el sistema de decisión en la Administración francesa tienen su explicación en el pasado, en el peso que la Historia conserva sobre las instituciones francesas actuales. Por contraste, la perfecta funcionalidad del modelo histórico de la Administración, apropiado a las necesidades de la época, hace resaltar los desajustes del momento presente que caracterizan el modo de gestión. Más que de un nuevo modelo debería hablarse de una etapa de transición.

Ni la centralización, ni la estratificación, ni la toma de decisiones son hoy iguales que antaño. Las crisis periódicas que sufre todo el aparato institucional no acaban por derrumbar el edificio, ni siquiera por transformarlo sustancialmente. Las continuas referencias que hacen los autores a la

integración del modelo histórico, a pesar de sus deficiencias, realzan la inestabilidad actual. Cabe preguntarse, sin embargo, si una de las notas distintivas de un modelo administrativo más ajustado no podría ser la ausencia de estructuras formales estables. Una Administración moldeable y muy flexible podría quizá ser mucho más permeable a las demandas sociales; podría, por ejemplo, solucionar el problema de acceso, que ha sido señalado como la principal dificultad con que tiene que enfrentarse el administrado para negociar sus asuntos con la Administración. Quizá inconscientemente se está proyectando el valor fundamental de la Administración histórica sobre la futura: la estabilidad. La adaptación del modelo a través de crisis sucesivas, como propugna Michel Crozier, parece más una esperanza que una previsión razonable, pues nada asegura que los resultados sean mejores cuando cuestan menos sacrificio, y mucho menos que el costo para la colectividad sea menor de esta forma que arrojando los inconvenientes de un salto rápido y definitivo.

* * *

Los dos primeros capítulos de la parte dedicada a poner de relieve las brechas surgidas en la Administración tradicional son menos susceptibles de extrapolación teórica fuera del marco concreto de la realidad francesa. La peculiaridad de las instituciones a que se hace referencia pone especialmente en evidencia el valor

metodológico de estos estudios, al margen de su contenido específico.

Se refiere el primero de ellos a la evolución de la Administración territorial francesa. Distingue Pierre Grémion cuatro modelos de organización territorial. Las fronteras entre esos tipos ideales son borrosas y flexibles en la actualidad, predominando la interpenetración del modelo rural y el urbano, los dos que va a tener preferentemente en cuenta.

Las notas distintivas del modelo rural se pueden resumir en una sola palabra: la armonía. La armonía se obtiene a base de la convergencia entre valores institucionales y procedimientos marginales de composición de intereses, entendiendo por tales las prácticas no institucionalizadas a nivel legal. Así, por ejemplo, el rol del funcionario local resultaría incomprensible si no se observara que, junto con las escasas recompensas que obtiene éste a nivel organizativo, obtiene elevadas gratificaciones a nivel local. El alcalde, en concreto, recibe su poder y su prestigio no tanto por la vía institucional como por sus contactos indirectos con la población y el arbitraje entre los grupos de intereses formalmente organizados. Las relaciones entre la alcaldía y la prefectura se caracterizan también por la defensa de los intereses generales de la comunidad rural y la colaboración en un sutil sistema de equilibrio de poderes, donde el universo de valores comunes representa un aspecto más de la armonía dominante.

A la descripción del modelo organizativo urbano se procede fun-

damentalmente por comparación con el rural, y su misma definición, el fin de la armonía, sugiere una primacía del valor en cuestión. Una enumeración no exhaustiva de las causas que conducen a la ruptura del equilibrio destaca en primer lugar el tamaño de la comunidad urbana. La especialización del funcionario urbano frente a la polivalencia del rural, la falta de integración y representación de los centros reales de intereses, el aumento del poder efectivo del alcalde que se corresponde con su desligamiento del medio, la pérdida de la posición estratégica del prefecto, la debilitación del sistema de valores comunes, diseñan el modelo urbano.

El decalaje entre la estructura institucional y jurídica y las prácticas efectivas de los sujetos es el resultado de la industrialización y la urbanización. De la situación tradicional se ha pasado a una nueva época en que la búsqueda de un nuevo equilibrio no va acompañada de una reforma adecuada de los instrumentos organizativos. Tomar en cuenta aquello que se ha venido considerando el gran vicio del sistema rural, pero que constituía su mayor vitalidad, la armonización de intereses, es la única vía posible de reajuste, lo cual evidencia la necesidad de suplir racionalmente ahora las funciones de conciliación y representación que cumplían tradicionalmente los funcionarios locales.

* * *

Las transformaciones acaecidas en la sociedad francesa afectan igualmente a las relaciones entre

la Administración y el medio económico. Unas causas específicas, la supresión de las barreras proteccionistas, la mística del desarrollo industrial y el crecimiento económico, la internacionalización de la competencia, han barrido un modo de relación entre el Estado y el sector industrial francés, según señala *Erhard Friedberg* en «Administración y empresas». El modelo tradicional, afirma este autor, caracterizaba la posición del Estado por su papel de árbitro, de mantenedor de un cierto número de equilibrios fundamentales en que las decisiones administrativas se distinguían por su fraccionamiento, sus objetivos limitados y sectoriales, y donde la racionalidad propiamente industrial era un valor ignorado. La organización de los medios industriales se correspondía estrechamente con la estatal. El medio industrial no estaba, en términos generales, mejor coordinado.

El mundo patronal constituía un caos organizativo, sin visión de conjunto ni política coherente. Los sindicatos profesionales, por el contrario, organizados por ramas, contaban con una gran adhesión de la base y con una buena trabazón organizativa. Las relaciones entre las estructuras profesionales y las grandes empresas estaban marcadas por un intercambio incesante de influencia y legitimidad cara a sus contactos con la esfera estatal. La intervención de ésta se definía a través de un cuadro reglamentario que codificaba las posibles acciones, manifestadas en reglas anónimas e igualitarias. Las intervenciones se

hacían fundamentalmente a través de normas jurídicas y bajo perspectiva macroeconómica. Si éste era el modelo fundamental de intervención estatal, a su lado había ido surgiendo un sistema paralelo que actuaba ocasionalmente y que venía a completar la eficacia del primero. El segundo sistema de relación es el que, a medida que se producen ciertas transformaciones en la infraestructura económica, va a tomar predominancia por el efecto conjunto de un cambio sustancial en el papel del Estado y del medio industrial.

El signo de los nuevos tiempos viene marcado en el contexto industrial por la supremacía de las grandes organizaciones, donde la calidad, la racionalización, la capacidad de expansión, etc., se convierten en los valores principales y donde resulta esencial la capacidad de planificar políticas industriales con criterios estrictamente económicos. En este nuevo ambiente el Estado se convierte en sujeto activo; es el momento del Estado empresario. La reestructuración del sistema administrativo corre pareja con la de los medios industriales y profesionales. El nuevo modelo de intervención se aparta en buena medida de los cauces reglamentarios habituales. Sin que decaiga totalmente la acción a través de regulaciones generales, se encauza principalmente por medio de operaciones específicas dirigidas a sectores reducidos y concretos. Las negociaciones adquieren carácter informal y ya no tienen como principal interlocutor a los sindicatos profesiona-

les, sino a los empresarios. Una interpenetración acelerada del sector público y el privado no cesa de afirmarse. Se puede hablar de un nuevo modelo de intervención no sólo por el cambio en el peso relativo de las vías de intervención, sino por la articulación diferente de sus elementos. La separación progresiva del mundo reglamentario y la acción empresarial del Estado en dos esferas disociadas pueden ser una buena muestra de ello. La descripción de Friedberg termina poniendo de relieve la falta de consenso y la escasa disposición que muestra el público francés a hacerse cargo de las disfunciones del modelo. La legitimidad característica del Estado, su papel de guardián del Derecho, no puede ser ya esgrimido para justificar su acción, puesto que ésta se desliza por otros cauces. La desaparición progresiva de la acción anónima e igualitaria debilita la legitimidad del Estado empresario.

* * *

En el curso del segundo lustro de los años sesenta la Administración francesa ha realizado un gran esfuerzo para modernizar sus métodos de trabajo y para hacer más racionales sus decisiones. Cuáles han sido esos esfuerzos y cuáles sus resultados es el tema al que Jean-Claude Thoenig dedica ahora su atención. Empieza el autor por afirmar que el aspecto verdaderamente significativo de los métodos modernos de trabajo es la manera de dirigir y coordinar las tareas en el seno de las organizaciones y de entablar los

contactos con el exterior. La Administración, como gran organización, es un sistema social complejo, compuesto de individuos y grupos que establecen entre sí relaciones de poder y de influencia. En su seno las relaciones sociales se distinguen por el fuerte peso de las pautas culturales y la debilidad de las fuerzas racionales. Respecto al exterior, la naturaleza política de las relaciones trasluce esos caracteres en detrimento, claro está, de la eficacia y la calidad de los servicios. La descripción de cómo la estructura y los procesos administrativos condicionan las decisiones, permite conocer el origen de la disincronía, cuando no disparidad, entre los valores invocados para legitimarlas (el interés general o el servicio público) y la orientación real de éstas. La independencia de ambos niveles no es imputable tanto a la voluntad consciente de los autores, que a menudo ignoran los verdaderos móviles de sus actos, cuanto a los procedimientos. La organización del aparato administrativo, la forma en que es elaborada y transmitida la información, el medio institucional de toma de decisiones, el control de la ejecución de las tareas, etc., proporciona una visión de los servicios públicos parcial y deformada, donde el objetivo principal se diluye en el procedimiento y donde la evaluación de los resultados inmediatos, sustituye a la consideración de los beneficios generales que los servicios deben prestar a la comunidad. Las técnicas de última vanguardia deben servir para transformar las relaciones dentro

del sistema o pierden su capacidad innovadora.

Los portadores de los nuevos métodos en el seno de la Administración han sido, sobre todo, sus altos estratos jerárquicos, que depositaron en ellos una buena dosis de confianza y entusiasmo. Sin embargo, la manera de llevarlos a la práctica sin destruir ni la línea jerárquica ni las relaciones esenciales del sistema (estratificación y centralización) anuló sus posibilidades. El fracaso de la reforma no es completo. Las fuertes resistencias que la innovación suscita y los pobres resultados que se obtienen no hacen sino desvalorizar el modelo organizativo tradicional y la relación social sobre la que se asienta. Los acontecimientos del último decenio no han variado sustancialmente las cosas.

Las esperanzas puestas en los métodos importados de Estados Unidos (singularmente el PPBS), que habían de proporcionar transparencia a la gestión, no han conseguido ni lo uno ni lo otro. Sucesos como los de mayo del 68 lo han puesto de manifiesto. Aunque un cambio sustancial se hace más apremiante día a día, no se ven perspectivas claras en un futuro inmediato.

* * *

El artículo de *Pierre Grémion* con que se abre la última parte del libro que se comenta, se centra sobre la concertación como medio sustitutorio de las relaciones tradicionales de tutela ejercidas por el aparato estatal. Siguiendo la metodología común

observada en otros capítulos, los primeros análisis se dedican a desentrañar las necesidades que cubre la relación de tutela, para adentrarse más tarde en los instrumentos arbitrados para suplir las deficiencias de aquélla.

Profundizando en las relaciones de tutela sobresale la precariedad de los esquemas explicativos habituales. Definida la tutela como el conjunto de medios de control de que dispone el Gobierno o sus representantes sobre los entes públicos o los establecimientos privados de interés público, estima Grémion que como fenómeno organizativo la tutela es en realidad un sistema de interacción entre un segmento controlador y un segmento controlado que ni puede ser asimilado a una relación de autoridad, ni es unilateral, ni un lastre para el ente tutelado. De la interacción de las partes que entran en el sistema de tutela se extrae su verdadera naturaleza, que se puede sintetizar en esta frase: la Administración, para actuar, se debe dejar seducir.

La tutela es en realidad una dialéctica de intercontrol que, por lo que respecta al ente controlado, cubre una misión muy específica de representación. En una fase de cambio social acelerado la necesidad de redefinición de objetivos y finalidades entra en contradicción con las relaciones de tutela que la acción concertada trata de superar. Se define esta última como la reunión organizada entre la Administración y los representantes de las empresas para intercambiar información, para confrontar sus respectivas

previsiones, para tomar decisiones o para sugerirlas a los órganos estatales. Sin embargo, la acción concertada no ha producido los resultados apetecidos. Varios son, según Grémion, los factores que contribuyen a ello, pero en definitiva todos conducen o tienen su origen en una causa principal: la función corporativa latente de representación que la tutela cubría y que la concertación no. Detectar esta función que satisface la Administración permite explicar el fracaso de la acción concertada y, a nivel más general, replantea la problemática de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. En definitiva, el éxito de la concertación depende de que se tomen en cuenta las funciones de suplencia que ejerce la Administración en el sistema representativo francés.

* * *

El artículo de Grémion ha puesto de relieve el tema de la función política de la Administración. La función política de la Administración, que sólo es un factor más en el trabajo de Grémion, es el tema central del capítulo que, bajo el rótulo «El redescubrimiento de la política», corre a cargo de *Jean-Pierre Worms*. Comienza éste por definir la función política para examinar seguidamente la medida en que la Administración cubre esta función y el lugar que ocupa en el sistema político.

Cualquier sistema político se caracteriza por ejercer una función de regulación social, actuando sobre los conflictos sociales para mantener el mínimo de co-

hesión social necesaria para la pervivencia de la colectividad en cuanto tal. La función de regulación social se distingue por su exterioridad a los grupos sociales en conflicto y por una asignación autoritaria de valores que comporta mecanismos de legitimación imprescindibles. Para ejercer esa función política el sistema institucionalizará los órganos especializados correspondientes.

El proceso histórico francés ha creado una organización política donde el aparato administrativo ocupa una posición dominante en la totalidad del sistema. La Administración francesa asume una parte considerable de la función de regulación social, esforzándose por diferenciarse de la sociedad civil que le asegure la posición de exterioridad imprescindible, y actúa de portadora principal de los valores de cohesión social. Respecto a los demás elementos del sistema político, para Worms no hay duda: la Administración ocupa el lugar central y es por referencia a ella como las partes se definen.

En la actualidad, sin embargo, el papel histórico de la Administración está en crisis. Los factores estructurales que permiten un diagnóstico de esta índole son, en primer lugar, la extensión de los servicios prestados por la Administración, que al no ver ampliados los instrumentos para atenderlos degrada la calidad de las prestaciones, a la vez que se ve obligada a desbordar los cauces legales. La posición de independencia de la Administración se ve más y más amenazada por la in-

teriorización de los conflictos sociales que ella transforma en burocráticos. Finalmente, el aumento del personal refuerza la centralización y la estratificación en su seno. Elementos coyunturales, como el debilitamiento de la posición de los sujetos o instuciones transmisores de las demandas sociales, la pérdida de autoridad de la Administración, la erosión de buena parte de su legitimidad, son consecuencia del nuevo papel asumido por la presidencia de la República. La aparición de nuevos principios de organización, la diversificación de la demanda social, el surgimiento de nuevos modelos culturales contribuye, en fin, a la crisis de la Administración. Examina finalmente Worms las direcciones más probables hacia las que se verá impulsada la Administración en el contexto francés, concluyendo que sólo un sistema político pluralista y extremadamente diversificado es capaz de cubrir la función de regulación social sin ser víctima de las graves tensiones que dominan hoy el horizonte político y que acarrearían otro tipo de alternativa.

* * *

El capítulo final, de nuevo a cargo de *Crozier*, tiene quizá menor interés teórico que el resto de los trabajos, pues en buena medida el análisis es un elemento supletorio dentro de una exposición donde lo esencial es la perspectiva ideológica. Una serie de datos sobresalen en este contexto. Por una parte, la afirmación rotunda de que la Administración

es un elemento esencial, propulsor o freno, en los procesos de cambio que se efectúan en las sociedades avanzadas, porque ella representa la parte consciente en esos procesos. Por otra, que la libertad de elección de los individuos está en relación directa con su grado de socialización, y, en consecuencia, dirigir el proceso de cambio, hacer más racional y eficaz la gestión administrativa, es el verdadero camino para acrecentar la libertad de los miembros de la colectividad. Dentro de estos supuestos, la sociedad y la Administración francesa se distinguen por una serie de notas (identificación de lo colectivo a lo estatal, composición heterogénea de la sociedad, acusada centralización, etc.) que la llevan a rechazar una solución conservadora o de tipo marxista como vías de cambio y a mantener una evolución de tipo reformista, que es, por otra parte, coincidente con las perspectivas futuras que se han mantenido por los demás colaboradores en los capítulos precedentes.

* * *

No me atrevería a afirmar que a la vista de la posición personal que se sintetiza en el capítulo final (más o menos explícita a lo largo de todo el libro) se pueda dar una respuesta a la sugerente pregunta de adónde va la Administración francesa, sino más bien a la de en qué punto está.

Al margen de los apasionantes problemas que la obra plantea, tales como la pérdida de la legitimidad que supone el abandono de

los cauces jurídicos para afrontar los nuevos servicios, la contradicción entre los valores que pugnan por abrirse paso, el desfase entre el nivel político y el social, etc., de implicaciones generales más allá de un modelo organizativo concreto, dos cuestiones son especialmente relevantes en nuestro suelo. Una, de orden metodológico, es la utilidad que trabajos de la misma índole tendrían para nuestra realidad administrativa. Indudablemente los obstáculos que habría que superar (desde la falta de investigaciones de base, de fuentes estadísticas correctas, de acceso a la información, de difusión, etc., hasta la ausencia de hábito y las escasas oportunidades que el medio universitario ofrece para trabajos colectivos) no demerecen la necesidad, cada vez más urgente, de poner manos a la obra.

Por otra parte, podríamos preguntarnos si, con todas las matizaciones oportunas, no se encuen-

tra nuestra Administración en una situación en cierta medida similar a la francesa de hace unos decenios. La necesidad de un cambio sustancial en los métodos y en la organización se hace más imperativa y más consciente a medida que pasa el tiempo. Las zonas de conflicto y desajuste, la extensión de los servicios, son igualmente visibles. A estos efectos la experiencia francesa puede ser una guía para evitar errores. Si realmente se quiere hacer más transparente y más eficaz la gestión administrativa, debe recordarse que las técnicas más avanzadas nada cambian si no empiezan por cambiar la estructura interna de la propia Administración. Por donde ha de venir ese cambio real, de qué forma encontrará menores resistencias y quiénes serán los portadores de la transformación son interrogantes abiertos a toda la sociedad española.

BLANCA OLÍAS DE LIMA

