

CROZIER M.: *No se cambia la sociedad por decreto*. INAP.
Madrid, 1984. 2.^a ed., 245 pp.

Michel Crozier considera que se han producido grandes cambios en las áreas de lo político y de lo intelectual de la sociedad francesa desde que escribió el libro *No se cambia la sociedad por decreto*, en 1978, hasta los momentos actuales en que prologa la introducción a su segunda edición.

La idea de «cambio» ya se sentía con fuerza en el ambiente francés en 1978 y de ella se haría portavoz el Partido Socialista en las elecciones de 1982. Sin embargo, «el cambio» en una sociedad no se puede presentar como baluarte de un grupo determinado; el cambio es intrínseco al hombre y cualquier sistema humano sólo va a

funcionar en movimiento, en continuo cambio.

Con esta obra se pretende realizar un estudio y una profunda reflexión del por qué de esa irresistible aspiración al cambio. Frente a la falta de innovación que ha podido caracterizar a la derecha y frente a la «lógica función de ruptura» de la izquierda, que irremediablemente conducirían al bloqueo, se impone el debate. A través de este debate y del análisis de los logros que la sociedad ya tiene alcanzados en materia de los recursos, de los medios humanos, de las posibilidades de aprendizaje..., comenzará a tener sentido hablar del cambio.

La lectura de los diferentes capítulos de la obra de Michel Crozier nos permite agruparlos por su temática en torno a tres apartados, referidos, respectivamente, el primero de ellos a la descripción y diagnóstico de la situación actual en Francia en sus aspectos más genéricos, que agrupa los capítulos relativos a:

- Capítulo I: La crisis de las sociedades occidentales.
- Capítulo II: El mal francés.
- Capítulo III: Por una estrategia del cambio.

El segundo, relacionado con temas de organización administrativa:

- Capítulo IV: El fenómeno burocrático.
- Capítulo V: Apostar por la región.
- Capítulo VI: Abrir las élites.
- Capítulo VII: Contra la tecnocracia, apostar por el conocimiento.

Finalmente, el tercero de los apartados, desarrollado en los tres últimos capítulos de la obra, en el que se sugieren las líneas de actuación para el futuro inmediato con la reforma del sector servicios y de la empresa:

- Capítulo VIII: Quimeras e ilusiones.
- Capítulo IX: Apostar por la empresa contra el espíritu rentista.
- Capítulo X: Apostar por una revolución de los servicios.

La descripción y el diagnóstico

La sociedad es un sistema en continuo cambio, de manera especial en la actualidad, cuando el crecimiento de las interacciones entre los hombres y la explosión de las comunicaciones han propiciado una mayor libertad de

iniciativas y una gran posibilidad de alternativas. Estos hechos en Europa Occidental se han traducido en un conflicto difícilmente salvable al haberse desarrollado en un sistema institucional que no se ha transformado en la misma medida que lo ha hecho la sociedad; esto es, al mismo ritmo que lo han hecho el crecimiento económico, el crecimiento de las comunicaciones... Los medios institucionales se han mostrado impotentes frente a esta situación al constituir sistemas cerrados, basados en la jerarquía y la autoridad.

La sociedad nunca podrá ser el modelo «soñado» a gusto de una o varias personas y, en consecuencia, pretender modelarla a través de normas legislativas servirá de muy poco. La sociedad es el resultado de relaciones de interdependencia y de actividades complejas y en función de esta misma dinámica deberían ir adaptándose las organizaciones institucionales. Para estas organizaciones hay que buscar alternativas de gestión, puesto que cuanto mayor es la libertad de acción y de elección de los individuos mayor es el conflicto y la degradación de autoridad de las mismas.

El control social tal como lo hemos venido entendiendo hasta ahora (la gobernabilidad de las instituciones, los sistemas y las sociedades) debe ser sustituido por modelos alternativos que no se basen en el reforzamiento de la autoridad sino, por el contrario, en el desarrollo de la organización.

La respuesta por cada país a la creación de nuevos modelos de gobierno ha de ser diferente y estará en función de sus características culturales e institucionales.

Centrándose en el caso de Francia, Crozier considera que el mayor obstáculo en cualquier sistema u organiza-

ción de la sociedad francesa viene constituido por la misma configuración del poder. Este poder es generalmente ostentado por una autoridad que, desde la cumbre, mantiene la distancia, el secreto, el acceso restringido a los demás a través del mantenimiento de barreras sociales y profesionales. La Administración, las Universidades y las empresas nacionalizadas y gran número de empresas privadas son claros ejemplos de ello.

De lo anterior se desprende que los modelos de relaciones cerradas y los mecanismos institucionales son un objetivo a transformar pero, además, destaca el autor, son la base sobre la que hay que apoyarse para innovar. En esta transformación el hombre va a ser el protagonista, encargándose de ir corrigiendo y reestructurando el cambio con un conocimiento profundo de los ajustes necesarios.

Uno de los obstáculos para el cambio ha sido el retraso intelectual. Crozier considera que en Francia se ha comprendido mal el carácter decisivo que habría supuesto la inversión en las capacidades humanas, en las relaciones, en las instituciones y en los modos de organización. En el área de la inversión distingue tres prioridades: la inversión en conocimientos, la inversión en hombres, la inversión en experiencias.

Sin embargo, en la práctica, las innovaciones -inversiones- que vienen realizando algunas personas chocan con el funcionamiento rígido de las estructuras donde nuevamente la Administración pública actúa como elemento de bloqueo junto con el sistema educativo y el sistema de selección de élites, cerrados sobre sus principios y hábitos y reduciendo los intercambios con el exterior a un mínimo estricto. Para actuar sobre estos sistemas hay

que elegir dentro de ellos a los sectores más flexibles de manera tal que, previamente a la reforma de la Administración, habría que considerar, según el autor, la reforma territorial sobre la región, así como para la reforma de las élites habría que actuar antes sobre el sistema de cuerpos y sobre las escuelas.

Las organizaciones administrativas

La Administración pública constituye el sistema de bloqueo para el cambio más fuerte en Francia. Este bloqueo, unido al fuerte grado de cohesión de esta institución, hace que cualquier intento de transformación sobre la Administración en su conjunto resulte inútil. A partir de esta consideración se explica el fracaso de las últimas reformas que no han logrado cambiar de manera sustancial, como se pretendía, los mecanismos fundamentales de la Administración.

Los métodos de gestión y los modos de regulación de la actividad administrativa se presentan anacrónicos y degradados, de ahí la oportunidad y el por qué para actuar ahora.

Está en cuestión el modelo administrativo en Francia; según Crozier, porque el paso de una sociedad rural a una sociedad urbana no ha ido en paralelo con una transformación adecuada de la Administración, que permanece fiel a un modo de gestión propio de la vida rural («es en las aglomeraciones urbanas donde se descubre el desierto administrativo francés; en la zona rural la Administración resulta accesible y próxima»).

La causa de este problema son los principios fundamentales sobre los que la Administración basa su funcionamiento: 1) el principio de estratifica-

ción que preside el empleo personal y 2) el principio de centralización que gobierna la toma de decisiones.

La estrategia de cambio para la resolución del problema enunciado debe basarse en las siguientes orientaciones:

1) La adaptación de los hombres y del sistema a la naturaleza de las tareas a realizar.

2) El cambio en los procedimientos de dirección de la acción administrativa.

3) La utilización de la información para elaboración de la toma de decisiones.

4) La adaptación entre las instituciones administrativas y la sociedad.

La división administrativa territorial francesa es confusa y compartimentalizada, lo que origina una ineficacia e insuficiencia en la utilización de los recursos materiales y humanos.

En sus respectivos debates, tanto la derecha como la izquierda, canalizan la solución de este problema por la vía de la descentralización; sin embargo, considera el autor que no es por ahí por donde debe comenzarse a actuar. De hecho ya hubo tres reformas en esa línea y en nada se ha mejorado.

La sociedad francesa, si quiere ser realista, debe apostar por la *dinámica humana y realizar su cambio a través de la región*. Debe apoyarse en el movimiento económico y social y revitalizar el sistema de decisión en los ámbitos local y regional para transformar el sistema político y administrativo. En el seno de la Administración territorial puede implantarse un nuevo estilo de gestión cuyos instrumentos principales sean: la comunicación, la retroacción *-feedback-*, la participación de los usuarios y los ciudadanos en las áreas de lo político.

Esta estrategia no sería nueva. Algunos países, Alemania, Japón, Estados

Unidos, por ejemplo, cuentan ya con un desarrollo institucional a nivel regional importante. Si se llega a optar por ella el Gobierno debe realizarla evitando desde el principio la concurrencia de poderes superpuestos entre regiones, departamentos, ciudades, ...

El problema de las élites se origina como consecuencia de la naturaleza de su estructuración; es decir, de las personas que las integran, de los privilegios de que disfrutan, de las barreras que les protegen y del monopolio de que disponen colectivamente.

El sistema de las élites, según Crozier, plantea por un lado el hermetismo a la hora de innovar y cooperar y, por otro, la limitación de responsabilidades, en el sentido de que sólo un grupo de altos funcionarios va a resolver los problemas complejos de una colectividad. Su modelo de organización viene dado por la estratificación y la centralización.

La estrategia del cambio para la transformación del sistema de élites exige actuar precisamente, no sobre sus integrantes, sino sobre los privilegios y el estatus particular de que se rodean, todo ello en el marco de una amplia reforma sobre las Grandes Escuelas y especialmente sobre los Grandes Cuerpos. La renovación de las Grandes Escuelas y la supresión de los Grandes Cuerpos sería decisiva para la mayor eficacia y para la «democratización» de las élites, objetivo este último de los programas de todos los grupos políticos. Además, los resultados de esta operación repercutiría favorablemente en una reforma de la Administración y del Estado con miras al desarrollo de la nueva sociedad de servicios que está por llegar.

El conocimiento es motor del cambio, y éste, a su vez, del desarrollo. Por

ello cualquier reforma debe apoyarse en el conocimiento.

Explica el autor que la situación actual de la investigación en Francia presenta, entre otros, los caracteres de un exceso de burocratización, del condicionamiento y freno que supone las asignaciones presupuestarias y de personal, del gigantismo de las instituciones y de su imposibilidad de escapar del centralismo, de la funcionarización de su personal, ...

No obstante el cuadro descrito, si en algo puede ser la investigación portadora de cambio es a través de grupos científicos abiertos donde el conocimiento sea compartido por todo el conjunto y no sólo por el individuo. Se debe comenzar a manejar datos actuales —cosa que no ha venido haciendo la Administración— y además dar un nuevo enfoque a la experimentación para poder conocer el comportamiento real del público. Este nuevo enfoque debería utilizar el análisis de conjunto, los *surveys* —encuestas y sondeos— ya aplicados en Estados Unidos, país en el que (como consecuencia de los resultados obtenidos por aquellos análisis) las políticas de acción social, de ayuda a la educación, de los gastos de salud y de la ayuda a las ciudades se han visto afectadas y transformadas completamente.

No se trata de continuar con una visión abstracta de los problemas («formas que parezcan lógicas» como continúan haciendo los socialistas en Francia), sino de implantar reformas que se apoyen sobre un conocimiento real de las instituciones y en particular de los problemas humanos.

Líneas de prospectiva

No es necesario esperar, según Crozier, hasta que se hayan producido los

cambios estructurales en la distribución del poder en la sociedad para comenzar a actuar. Francia, que según Jean Fourastié, es el país con más desigualdades de Europa, no puede permitirse ese lujo; es necesario comenzar a actuar invirtiendo la coyuntura; esto es, aun a costa de alterar el orden de prioridades que los gobernantes hayan previsto para los diferentes problemas. Es prioritario actuar sobre la organización burocrática, sobre el modo de toma de decisiones en los asuntos colectivos públicos y privados, sobre la apertura real de las élites y sobre la transformación de su método de razonamiento.

Por otra parte los medios más eficaces en la lucha contra las desigualdades son harto conocidos y han sido utilizados por Holanda y Suecia, países donde estas desigualdades sociales se encuentran reducidas al mínimo. Entre estos medios, cita el autor, la imposición fiscal directa, el impuesto progresivo sobre sucesiones —preferible al impuesto sobre capital—, el salario mínimo anual garantizado y un desarrollo todavía mayor de la cobertura social. Todos ellos aplicados en un ambiente de claridad y sin monopolios ni ámbitos reservados.

Es necesario *apostar por la empresa* porque es portadora de capacidad de innovación y posibilita el cambio en las relaciones humanas, tan necesarias en nuestra sociedad. Por ello, continuar manteniendo la identificación de capitalismo/clase dirigente/empresa, es poco realista.

Otra vez toma Crozier como términos de referencia a Holanda y Suecia porque han sido países donde se han incentivado las empresas y donde éstas han jugado un papel protagonista en la lucha contra las desigualdades

sociales. Pero hay que tener bien claro que estimular una empresa no es dotarla de privilegios sino que, por el contrario, se debe actuar sobre la renovación de sus sistemas de dirección, sobre la revisión de su financiación y sobre la interacción de circuitos cortos de responsabilidad y comunicación. Asimismo, se ha de buscar la dimensión adecuada de las empresas frente al gigantismo de las mismas (ahí ha estado la clave del éxito en la industria japonesa y alemana: en la desmembración de sus grandes empresas en la posguerra) y, por último, se ha de tener visión del futuro, para lo cual, primero, las empresas deberán ser permeables al cambio y no establecer su esquema productivo únicamente en función de la demanda y, segundo, deberán crear dentro de las mismas nuevas empresas que sean trampolín para la innovación y la experimentación.

El papel fundamental de la innovación en la sociedad corresponde a los individuos. En esta línea, aportando soluciones imaginativas, se han manifestado autores como Stoffaes, Nora-Minc, ...

El autor de la obra que recensionamos, coincidiendo con Nora-Minc, encuentra respuesta al problema del empleo en la inversión en alta tecnología y en el desarrollo de un nuevo sector terciario con la creación de servicios que implican relaciones humanas complejas: servicios a las empresas de comunicación, de salud, ... Las sociedades avanzadas, como Estados Unidos, van por ese camino y más de la mitad de su población trabaja ya en la comunicación.

Para resolver los problemas de gestión que plantean estos nuevos servicios se debe pensar en la figura de un nuevo *management* —frente al *manager taylorista* clásico— y en crear comunidades sociales abiertas en torno a la prestación de un determinado servicio, de tal manera que haya un intercambio dinámico entre ellas y el exterior. El autor insiste en la importancia de definir los modelos adecuados de realaciones humanas y considera, finalmente, que los problemas a superar por el cambio son más de carácter humano y social que técnico.

PILAR MONTÓN