
E. O. LAUMANN Y D. KNOKE

The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains
(Madison, The University of Wisconsin Press, 1987)

Si hacemos un repaso histórico de los países occidentales desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, resalta la emergencia de una sociedad configurada en organizaciones (burocracias, corporaciones o como prefiera llamársele). Edward O. Laumann, de la Universidad de Chicago, y David Knoke, de la Universidad de Minnesota, publicaron a través de la Universidad de Wisconsin un estudio de las organizaciones con el título de *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*.

Este libro describe, compara y contrasta los dominios de la política nacional energética y sanitaria de los Estados Unidos en la década de los setenta, fruto de las distintas trayectorias del desarrollo institucional y organizativo. E. O. Laumann y D.

Knoke proporcionan las bases para comprender todo el sistema político de los Estados Unidos. Analizan no sólo el ámbito de la autoridad formal, sino también la parte que reposa tras éste, como las funciones del sistema que generan la política.

La relativa escasez de trabajos en el área que cubre este libro probablemente se debe, en parte, a la frontera entre la disciplina sociológica y la ciencia política. Es, sin lugar a dudas, un estudio interdisciplinario, que debe englobarse dentro de las ciencias sociales en el sentido amplio. Este libro responde a las cuestiones clave de *qué decisiones se tomaron* y las *causas de la toma de dichas decisiones* en las políticas energéticas y sanitarias de los setenta. La finalidad no es, por tanto, la evaluación de los impactos políticos

desde la perspectiva de un observador externo o un ciudadano interesado. Se centra en dos dominios políticos como medios ilustrativos para sus argumentos: el sector energético y el sector sanitario. Sin embargo, estos dos campos juntos tienen amplias consecuencias (representan el 20 por 100 del producto nacional bruto). En la recopilación durante cinco años de los resultados de las actuaciones políticas del sector sanitario y energético en los Estados Unidos se puso especial énfasis en la estructura social, la participación en las decisiones y su influencia sobre los resultados. Los autores también presentan nuevas perspectivas analíticas y métodos empíricos con la intención de mejorar la comprensión sistemática de estos procesos complejos de toma de decisiones nacionales.

A lo largo de todo el estudio se desarrollan dos aspectos fundamentales. En primer lugar, un *análisis comparativo sistemático* de las dos esferas políticas —energía y sanidad—, con referencia al período desde principios de la década de los setenta hasta la Administración Carter (1977-80). Y, en segundo lugar, un *análisis más empírico* concebido dentro de un esquema teórico de suficiente generalización para su posible aplicación posterior en otros sistemas de acción.

Un extenso capítulo del libro revisa la trayectoria de cada uno de los dominios a lo largo de este siglo. Proporciona referencias críticas de la literatura histórica y contemporánea, introduciendo los principales autores de las políticas energéticas y

sanitarias. Resalta también las diferencias más significativas que existían entre ellos durante los setenta. Es, pues, en principio, de gran ayuda para el lector que desconoce la realidad histórico-política de los Estados Unidos. Su conducta sirve para la mejor evaluación de los análisis empíricos de los actores y los eventos presentados en los capítulos subsiguientes.

Un *dominio político* u otro sistema social se define con el criterio de relevancia mutua que estimula las bases por las que los miembros se tienen en cuenta en sus acciones los unos a los otros. Los dominios políticos contemporáneos son el resultado de un proceso doble: 1) el *establecimiento de organizaciones* comprometidas en —y capaces de— la participación en la toma de decisiones a varios niveles gubernamentales, y 2) la *formación de elementos* que sirven para organizar esa participación. El creciente significado atribuido a los *actores organizativos* no se debe sólo al incremento en el número y tamaño de las organizaciones implicadas en las políticas contemporáneas, sino también a los significativos aspectos sociales que se conciben como interacciones entre los actores individuales y los corporativos, o entre algún conjunto de actores corporativos. Además, el desarrollo de la educación superior, el *mass media* y otras instituciones tiende a centrar la atención sobre tales aspectos sociales controlados por los actores corporativos.

Gran parte de la historia política de los Estados Unidos debe entenderse como un proceso de mayor o

menor incremento de la construcción del Estado. Durante los setenta, los políticos en ambos dominios: energético y sanitario, se enfrentaron a importantes problemas políticos y de presupuesto derivados de los embargos del petróleo y los continuos incrementos de los niveles de inflación. Sin embargo, el carácter de las actividades y el debate organizativo en los dos dominios analizados difirió notablemente. Los participantes del dominio energético enfrentaron los reiterados desafíos, jugando los papeles principales la intervención gubernamental y la empresa privada. En cambio, en el dominio sanitario, desafíos similares a los del sector energético se desviaron en favor de un incremento de la formación de problemas y la toma de decisiones. Muchas de estas diferencias pueden trazarse desde la herencia organizativa de ambos dominios.

Los dominios políticos contemporáneos son el producto de un doble proceso de *movilización y negociación simbólica*. A partir de estas hipótesis, los autores intentan definir la naturaleza de esa constante interacción entre los sistemas de actores y los sistemas de eventos. Las consecuencias de los modelos particulares y los resultados específicos de las repetidas intervenciones de negociación para la definición de los elementos del dominio público. Aun así, cabe plantearse numerosos contrahechos: si la posición geopolítica de los Estados Unidos hubiese sido menos significativa, ¿el petróleo y la energía nuclear serían las industrias privilegiadas comparativamente con las dependientes de otros recursos

combustibles? ¿Tendría Estados Unidos tan alta tasa de mortalidad infantil, en contraste con otras democracias industriales avanzadas que poseen políticas de bienestar no institucionalizadas y retóricamente desplazadas de las cuestiones sanitarias? A pesar de que respuestas a tales preguntas son inevitablemente equívocas, los análisis desarrollados a lo largo de este libro sugieren medios en los que las consecuencias del sistema de actores corporativos y el establecimiento de enlaces de elementos puede captarse de un modo más concreto.

La visión teórica de Laumann y Knoke centra su atención en los actores constituidos formalmente, públicos y privados, y sus interrelaciones. Esos actores son las figuras clave en el desarrollo de la política nacional y poseen una relevancia analítica importante en la formalización de una explicación integrada del Estado que tenga en cuenta los sistemas de acción colectiva. Dos suposiciones sirven de base en el diseño de este análisis del estado organizativo: 1) las entidades corporativas son los actores clave de la política en el dominio del Estado; las personas individuales son relevantes sólo en tanto en cuanto actúan en nombre de y por orden de esas colectividades, y 2) la adopción de una perspectiva social. A continuación se describen algunos de los conceptos clave del modelo teórico de Laumann y Knoke, y se desglosan en detalle sus distintas etapas del proceso político. El dominio político es un subsistema. Es el foco sustantivo de interés de las iniciativas y el

debate político. Los participantes activos de un dominio político incluyen todas las organizaciones que tienen responsabilidad para dirigir, coordinar o, en todo caso, controlar la creación y distribución de valores del dominio pertenecientes a la función primaria del sistema o a las externalidades relacionadas. De especial interés es el conjunto de organizaciones que ocupan la posición estructuralmente dominante en el subsistema desde cuya influencia puede ejercerse la toma de decisiones colectivas. Este conjunto forma la élite u organizaciones núcleo del dominio político.

Los límites entre actores del dominio político y los miembros periféricos de un sistema no se diferencian nunca estrictamente. Por razones prácticas, los miembros de un dominio político nacional son *organizaciones formales complejas*, en lugar de personas naturales que actúan por su propia cuenta. Pero no todas. Sólo ciertas componentes organizativas. Particularmente aquellas que pertenecen al nivel ejecutivo, participan de un dominio político. A nivel genérico, el criterio analítico básico para determinar si una organización pertenece a un dominio político del subsistema es el «estándar de relevancia» o «destino», por el cual los actores se toman los unos a los otros en cuenta a través de sus propias acciones (Lauermann y Knoke, 1982)¹. Este criterio

de mutua relevancia, efectivamente, excluye cualquier actor cuyas acciones (o acciones potenciales) son inconsecuentes para las decisiones colectivas del sistema.

La *estructura social de un dominio político* hace referencia a aquellos modelos estables y periódicos de relaciones que enlazan actores consecuentes los unos con los otros y con sistemas sociales superiores. Las teorías contemporáneas de redes sociales consideran las posiciones en un sistema de relaciones sociales como «conjuntamente ocupados» por actores empíricos. Las dos técnicas prevalentes para identificar las posiciones sociales de los dominios políticos son la *equivalencia estructural* y la *cohesión del subgrupo*. Las investigaciones sobre las relaciones interorganizativas también sugieren el análisis de tres relaciones genéricas especialmente significativas para tal identificación de las estructuras sociales: la transmisión de información, las transmisiones de recursos y la penetración de límites.

¿Cuál es el proceso político de un subsistema de élite orientado hacia un dominio político particular que pretenda influenciar la política nacional? Para responder a esta pregunta, en primer lugar, debemos tener en cuenta la trayectoria del desarrollo político en general y, sólo en segundo lugar, examinar las actividades de las organizaciones en particular. Los autores del *The Organizational State* presentan la secuencia de eventos propuesta en el modelo de cambio social de Smelser. Sin embargo, encuentran mucho más sugestivas las características del proceso de toma

¹ David KNOKE y Edward O. LAUMANN, «The social organization of national policy domains: and exploration of some structural hypotheses», en Peter Marsden y Nan Lin (eds.), *Social Structure and Network Analysis*, Beverly Hills, California: Sage Publications, 1982, pp. 255-270.

de decisiones organizativas propuesto por March y Olsen (1976)². Estos autores subrayan las ambigüedades fundamentales de la elección en cada etapa a medida que los actores intentan decidir «qué hacer». Las características ambiguas son inherentes a la identificación del actor del problema, a la identificación de los objetivos que se quieren alcanzar y a la determinación de los procedimientos que se proponen seguir. El principal determinante de esta perspectiva es la «naturaleza de tiempo-dependencia» de los actores que buscan los problemas y las soluciones. Los procedimientos políticos no se producen en el vacío, sino que evolucionan simultáneamente con muchos otros, a diversos niveles de complementariedad, y a la vez compiten por la escasa atención de los miembros del dominio. Esta multiplicidad de actividades competitivas fija restricciones significativas en cualquier ciclo político dado y debe, de alguna manera, tenerse en cuenta en el análisis empírico. A continuación se describen las características principales en esta aproximación sobre el *análisis empírico* propuesto por Laumann y Knoke.

El proceso político típico empieza con el *reconocimiento del problema*: cuando uno o más actores etiquetan alguna condición como un problema o elemento y llaman la atención al resto de los actores respecto de ello. La característica necesaria es que una condición del subsistema no se convierte en un elemento do-

minante hasta el momento en que es reconocido por un actor consecuente dentro del dominio político como un «problema grave». El reconocimiento de problemas es una actividad conceptual subjetiva de las organizaciones consecuentes o, más específicamente, de sus agentes en los roles de «hacer política». Tal como se ha subrayado, el «ser miembro» de una organización consecuente es una construcción social colectiva de la realidad. Por ello, Laumann y Knoke argumentan que el renacimiento de las condiciones como problemas políticos es un fenómeno social construido continuamente, tal como, de hecho, lo es el proceso político entendido como un todo.

Ahora bien, las diferentes posiciones sobre la naturaleza del problema no afectan de igual manera a los actores que se ven involucrados. Empíricamente, la generación de alternativas políticas puede producirse simultáneamente al reconocimiento de los elementos. Pero, en el modelo analítico propuesto por Laumann y Knoke, la generación de alternativas se considera un paso subsiguiente. La *opción política* se define como la acción de la unidad empírica en el proceso político. Consiste en una declaración hecha por un actor del dominio político. Este propone una acción específica con referencia a un elemento percibido socialmente que debe llevarse a cabo o bien por parte de ese mismo actor o por cualquier otro actos autorizado.

Las *soluciones ofrecidas* por los actores del dominio raramente se obtienen mediante los procedimientos

² James MARCH y Johan OLSEN, *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget, 1976.

de búsqueda del «ideal-típico». Ese sería un actor racional abstracto que examina sistemáticamente todas las posibles alternativas y selecciona aquella que maximiza su utilidad. Sino que la generación de opciones organizativas muy frecuentemente se asemeja a soluciones de búsqueda de elementos. Las rutinas organizativas y los procedimientos operativos estándar disponen actores para un conjunto en *stock* de soluciones que pueden aplicarse a un amplio rango de problemas.

El *reconocimiento de los problemas* y la *comunicación de las acciones políticas* entre los miembros del dominio son necesarios para que los elementos se prevean en la «agenda sistemática». A partir de esta previsión, las élites del subsistema se conciencian que una condición existente requiere resolución por parte de las autoridades. Si el problema sólo puede ser tratado por algunos miembros del gobierno federal, el siguiente paso en el procedimiento político es anotar este aspecto en la agenda gubernamental. Una *agenda* se define como un calendario formal del orden del día. Esta especifica el orden y el tiempo en que las distintas cuestiones serán estudiadas antes de que se tome entre las opciones políticas disponibles una selección formal. La progresión dentro de la agenda gubernamental, normalmente, requiere acciones por parte de los defensores con el fin de incrementar la emergencia e importancia del elemento, para controlar las autoridades —particularmente por medio de la movilización de recursos políticamente relevantes, in-

cluyendo coaliciones con otros actores— y para influenciar sobre los que tienen autoridad en la toma de decisiones.

Una vez una cuestión concreta consigue un lugar en la agenda del dominio de la política nacional, el paso siguiente puede analizarse en términos de eventos discretos. Un *evento* se produce cuando una propuesta concreta de una acción autorizada se sitúa antes de un cuerpo de toma de decisiones. Un evento, normalmente, incluye una decisión en pro o en contra de una única opción política como la solución a un asunto. De especial interés en la investigación de Laumann y Knoke es percatarse de cómo la estructura social del dominio político determina el tiempo en que los actores del núcleo se involucran en tipos especiales de eventos. Los eventos discretos pueden concatenarse en escenarios de eventos mayores que a la vez pueden abarcar tiempo considerable, revelando configuraciones cambiables de actores y modelos de acción.

Este libro desarrolla menos el último nivel del proceso político: las *decisiones autorizadas*. En cualquier caso, adopta una perspectiva sociológica para confirmar la selección de los resultados, enfatizando cómo la organización social con la información oportuna y fiable define la naturaleza del debate político y sus resultados. Pero el enfoque primario recae en la contribución de la variación de la estructura social en los dominios políticos para comprender las últimas decisiones políticas.

Como ya se ha reseñado, en la

estructura organizativa descrita a lo largo de este libro las personas naturales apenas se encuentran. Es una estructura de eventos los cuales, tomados conjuntamente, constituyen en este caso particular las políticas energéticas y sanitarias. Existen actores que dan forma a tales eventos. Son actores corporativos: firmas, asociaciones profesionales, entre otros. Estos son los actores que configuran las políticas públicas, y no representan «personas», sino que representan «intereses». Existe, por supuesto, alguna relación entre personas e intereses. Pero es una relación compleja, donde las consecuencias políticas son el resultado de una configuración de fuerzas distintas a las de las consecuencias electorales.

Al analizar la anatomía de la política pública de los Estados Unidos observamos este conjunto de intereses con *actores autoelegidos* junto con representantes de *personas elegidas popularmente*. Así, surge un cuadro mucho más complejo del gobierno democrático de los Estados Unidos. No es sindicalismo. Ni tampoco estrictamente corporativismo. Es un sistema fluido en el cual el reparto de actores varía de un evento a otro, donde una gran variedad de recursos entran en juego, y existe un ránking de elementos que va desde la información hasta el dinero.

No se disponía de una teoría política que caracterizase adecuadamente este proceso complejo de formación política: la interacción de representantes elegidos por la vía popular con actores de corporaciones autoelegidos. Es la yuxtaposición de una estructura con autoridad formal y

base en la población con otra estructura carente de autoridad formal con base en los intereses. Así como el procedimiento por el cual surgen las iniciativas políticas y la manera en que los temas políticos se resuelven. Todo ello constituye sólo mínimamente parte del terreno explorado.

La aplicación de las técnicas y el esquema analítico desarrollado a lo largo de este libro a otro conjunto de datos (de otros dominios) nos permitiría obtener una imagen que aproximase la organización de la totalidad de las actividades políticas contemporáneas en los Estados Unidos, y no únicamente en dos campos aislados. Los resultados de este ejercicio sugieren que el gran potencial de este enfoque todavía repara algunas cuestiones problemáticas sobre la naturaleza de la representación en el Estado organizativo.

Los autores confiesan que no esperaban tal *grado de convergencia entre los dominios energético y sanitario*. Se partió de la presunción que el sector sanitario estaría más institucionalizado y el energético sería más fluido. Y, de hecho, los análisis han demostrado reiteradamente mayor varianza en los datos que se extrajeron del dominio sanidad. Pero aunque las diferencias emergentes aparecen en la dirección esperada, las similitudes estructurales y procesales no deben olvidarse.

La población central de los dominios de política nacional está compuesta por muchas organizaciones de carácter privado y público. Cerca de tres cuartas partes de los cientos de actores centrales son colecti-

vidades no gubernamentales. Su presencia en gran número revela las limitaciones de los estudios sobre «cómo se hace la política», los cuales se centran exclusivamente en los microprocesos de influencia dentro de instituciones gubernamentales como el Congreso o las agencias de ejecutivos.

Sin embargo, dentro del grupo de participantes centrales, existe un sistema relativamente denso de interacción interorganizativa. El análisis de modelos de Laumann y Knoke delata, entre un conjunto altamente diversificado de organizaciones, un considerable nivel de conexión, donde las *redes de comunicación* sirven para instrumentar la participación con respecto a los eventos del dominio.

Especificar un conjunto grande e interconectado estrechamente de actores centrales del dominio no es afirmar que cada uno posea idéntico poder e influencia dentro del dominio. De hecho, Laumann y Knoke demuestran empíricamente que existen muchas variaciones en tamaño y patrimonio entre los tipos organizativos, así como dentro de estas mismas categorías. Por el momento, no parece ser que existan fuertes relaciones entre los *recursos* y la *reputación* de la organización en general. Aunque el rango de influencia puede preverse mediante la posesión de recursos «duros» (tales como dinero, empleados, autoridad pública) y recursos «blandos» (tales como mediación imparcial e inmovilización pública); la amplia mayoría de actores centrales pertenecientes a estos dominios poseen recursos suficien-

tes para dar valoraciones puramente cuantitativas e irrelevantes para la comprensión del comportamiento político.

A pesar de la ausencia relativa de una relación directa entre *participación* y *atributos organizativos individuales*, dentro de cada dominio se deja al descubierto un número relevante de estructuras altamente diferenciadas que jerarquizan el núcleo de organizaciones en posiciones centrales y periféricas. Una de las jerarquías más desiguales es el ranking de *reputación para influenciar*. Las organizaciones de más alto ranking tienden a ser los actores gubernamentales, asociaciones de comercio en general y sociedades profesionales. En el polo opuesto se encuentran asociaciones especializadas, grupos de interés público y organizaciones demandantes similares que tienen intereses o bien reducidos o fortuitos en el dominio. La reputación de una organización es una amalgama de su influencia exitosa del pasado, de su ubicación estratégica presente y de las potenciales futuras. Sin embargo, dentro del *dominio sanitario*, se demuestra un alto grado de consenso en estos puntos. En el *dominio energético*, por el contrario, existe una notable bifurcación en las percepciones de la reputación relativa a las organizaciones dentro del ruedo político. Consumidores y grupos medioambientales tienden a ver las agencias de ejecutivos como las más autoritarias, mientras que las organizaciones de negocios atribuyen mayor influencia a las asociaciones comerciales, así como al Congreso.

Junto con la estratificación en términos de influencia atribuida, tanto el dominio energético como el sanitario se diferencian notablemente en las *líneas de intereses políticos*. Existe la norma explícita de luchar por los propios intereses pero nunca contra los de los demás. Ello sirve para reforzar la visión estrecha de conducta del partidario adecuado de la mayoría de organizaciones.

Al referirnos a la estructura de la comunicación confidencial dentro de los dominios políticos, la estructura centro/periferia es claramente distinguible. Este sistema de organización refleja simultáneamente los niveles de participación e influencia, así como intereses diferenciados y preferencias políticas. Intercambios de información en dominios políticos nacionales están estructurados instrumentalmente en ambos niveles, micro y global. Las organizaciones generan y sostienen lazos las unas con las otras debido a similitudes sustantivas en sus intereses de eventos y elementos. Los socios de comunicación son actores colectivos instrumentales, o bien como defensores, partidarios u oponentes potenciales o como objetivos de esfuerzos de influencia.

Los actores gubernamentales principales ocupan el centro de la red de comunicación. Como organizaciones formales, tienen acceso a numerosas comunicaciones de información e influencia. Alrededor de este subconjunto nuclear se sitúan las asociaciones comerciales, las sociedades profesionales y las corporaciones principales. Estas parecen mediar la comunicación entre las

autoridades centrales y los actores especialistas periféricos que ocupan subregiones remotas del espacio de comunicación. Los especialistas pueden ser reclutados por los generalistas para formar coaliciones temporales o conjuntos de acciones en busca de objetivos específicos y limitados. Contrariamente, las redes de comunicación sumamente diferenciadas, junto con los intereses de los actores, definen las limitaciones dentro de las cuales se llevaron a cabo los conflictos políticos subsecuentes.

La activación organizativa de una cuestión concreta está en función de las características de la cuestión y de los propios atributos de la organización. Al mismo tiempo, ni las organizaciones ni las cuestiones «poseen» atributos en un sentido absoluto, pero adoptan significados incluyéndose en un sistema de acción organizativa e interacción a través del reconocimiento de eventos y la construcción de escenarios. Por lo que los esfuerzos colectivos para influenciar los resultados de los eventos políticos públicos implican fuerzas sociales a nivel micro (actores) y globales (sistema). Cada configuración de evento-organización se crea mediante una intersección simultánea de las oportunidades históricas con disposiciones del actor: intentar explicar uno sin el otro es inútil.

Cuando la participación en eventos individuales se agrega en una organización, el nivel de su actividad dentro del dominio es claramente una función de su objetivo de interés, de los intercambios de sus recursos interorganizativos y de la reputación de influencia. Pero en nin-

gún caso su posición en la red de comunicación o su capacidad de dirigir.

Los eventos se producen en una sucesión distribuida *temporalmente* en vez de simultáneamente. La caracterización de cada organización únicamente según el número de eventos en el cual fue públicamente activo entorpece este proceso contingente de movilización histórica. Aunque a estas alturas ya entendamos algunas de las fuerzas al nivel individual y de sistema relacionadas con la participación de las organizaciones del dominio en eventos políticos, quedaría por analizar cómo interrelaciona en secuencia de eventos con los atributos del actor para movilizar la actividad del dominio.

El hecho de que las organizaciones son, al menos potencialmente, actores estratégicos y autónomos no debe olvidarse. Los dos modelos de interacción organizativa estudiados en *The Organizational State* se desarrollaron para identificar qué tipo de acciones estratégicas tienen mayores consecuencias en el dominio político nacional. Los factores operativos en la movilización de recursos son los intereses de la organización del dominio en cada evento y su relativo control sobre los resultados de estos eventos en los intercambios de recursos. Asumiendo la hipótesis de que se consigue el equilibrio una vez intercambiados los recursos, las comprobaciones de efectividad del modelo constatan un elevado grado de exactitud en predecir el poder de la organización sobre los eventos y los resultados colectivos del dominio para cada evento.

En conclusión, la investigación de Laumann y Knoke sobre la organización social de los dominios sanitarios y energéticos nacionales de Estados Unidos indican la existencia de comunidades grandes, exclusivas y sumamente diferenciadas de organizaciones que «hacen política». Según las agendas de cuestiones especificadas en poco detalle, persiguen las cuestiones a través de la comunicación de propósitos, la movilización del soporte y el objetivo de los esfuerzos de influencia. Los intercambios de recursos se encuentran en el corazón del sistema de influencias y se toman en consideración en el proceso de decisión colectiva. En general, las políticas son el producto de la contención descentralizada entre una pluralidad de organizaciones que buscan satisfacer sus intereses influenciando autoridades públicas.

Laumann y Knoke recogen las principales hipótesis de un modelo empírico del estado organizativo. En primer lugar, se afirma que *el Estado es cada vez más un Estado organizativo*. En los últimos años, las investigaciones sobre el Estado se han integrado en el campo de la sociología histórica comparativa y la política. Frecuentemente, los analistas parten de una definición del Estado como poseedor de un monopolio administrativo sobre los medios legítimos de violencia dentro de un territorio definido (Weber, 1979: 54)³, pero separados de su forma,

³ Max WEBER, *Economy and Society*, editada por Guenther Roth y Claus Wittich, Berkeley: University of California Press, 1979.

orígenes y desarrollo. Los autores de este libro conciben el Estado dentro de las democracias capitalistas industriales avanzadas como un producto a largo plazo de la expansión rígida de soberanía a través del amplio incremento de las jurisdicciones y las organizaciones complejas autónomas.

Desde el siglo XIX, las personas individuales han sido eclipsadas como actores sociales significativos debido al aumento de una invención social, la corporación. Estas «personas nuevas» permitieron que se asimilaran cantidades de recursos humanos y materiales y se coordinaran en una escala hasta este momento inimaginable. Los cambios de los códigos legales y costumbres legitimó una amplia centralización y concentración de riqueza y pobreza. Como se argumenta, el comportamiento político y económico del estado racional-burocrático moderno se explica mejor a través de una perspectiva organizativa que tenga en consideración las limitaciones que enfrentan las grandes organizaciones. Y no tanto por una aproximación que enfoque los agentes individuales y sus psicologías sociales. Cuando las grandes fábricas y las compañías financieras pasaron a dominar la economía, buscaron la represión de las contingencias impredecibles del mercado mediante las intervenciones del Estado. Tanto si se percibe como una dominación y control de clase o como un imperativo de gestión, las transformaciones estructurales dejan las organizaciones de gran escala como las únicas participantes efectivas en las deci-

siones políticas fundamentales de las sociedades capitalistas maduras.

La segunda hipótesis hace referencia a la *poca diferenciación de los límites entre los sectores públicos y privados, e irrelevantes incluso en sociedades no corporativas*. Contrariamente a Weber y otros «realistas», no son de la opinión de que el Estado esté sujeto a identificaciones y delineaciones empíricas relativamente bien definidas. El Estado no es un actor unitario, sino una organización compleja que abarca dominios políticos múltiples, comprendiendo las organizaciones gubernamentales y esos participantes del sector privado central cuyos intereses deben tenerse en cuenta.

Las consultas privadas y las relaciones de cabildeo, frecuentes intercambios de empleo, y canales de comunicación abiertos entre el gobierno y los grupos de interés crean las instituciones interrelacionadas que constituyen el Estado moderno. Así, los actores gubernamentales se distinguen de los grupos privados por poseer la autoridad legal y formal para tomar decisiones vinculantes para la sociedad. Fuera de este área limitada, es probable que dependan de las estrategias de despliegue de recursos, como muchos actores privados.

Aunque Estados Unidos, según se afirma, ha quedado muy por detrás de muchas naciones europeas en cuanto a la delegación de la autoridad pública a grupos no gubernamentales, los esfuerzos de los presidentes Carter y Reagan para desregularizar industrias y profesiones testifica el elevado grado de fusión

del gobierno y los intereses privados. La oscilación entre fuerzas del mercado y centralización del Gobierno tiene sentido sólo cuando nos referimos al Estado como un sistema complejo de gobierno y de organizaciones no gubernamentales que luchan por el poder y la legitimidad en la construcción de las políticas públicas que afectan los participantes del dominio.

Para muchos eventos, postulan en tercer lugar que *las organizaciones gubernamentales no son árbitros neutrales, sino que intentan promover sus propias agendas*. Para ello, las organizaciones gubernamentales pueden incluso estar divididas en intenciones y estrategias.

En cuarto lugar, *las preferencias políticas de las organizaciones reflejan principalmente imperativos de organizaciones no ideológicas*. Según los autores, el modelo de elección estratégico ofrece la mejor elección de comportamiento de las grandes organizaciones que dominan los ámbitos de política nacional. En esta perspectiva, los directivos de las organizaciones son autónomos, agentes proactivos quienes continuamente construyen, representan y cambian las estrategias de sus organizaciones según sus significados e interpretaciones subjetivas imputadas a otros participantes del dominio político. La elección racional consiste en un conjunto claramente definido de alternativas de las que puede realizarse una elección para que maximice los beneficios de una organización. Confrontados frecuentemente con gran diversidad de eventos políticos, los directivos de la organización, y

concretamente los especialistas de los asuntos gubernamentales, deben decidir si y cómo intervenir en reducidas y pragmáticas posturas. La seguridad colectiva, la supervivencia, el crecimiento y la adaptación tienen preferencia sobre las rígidas preocupaciones ideológicas.

En quinto lugar, se presenta como hipótesis producto de los estudios empíricos el hecho de que *los cambios estructurales importantes en aspectos sustantivos y relativos al procedimiento (reglas del juego) suelen estar fuera de la agenda*. Los sistemas de opinión dominantes en las democracias capitalistas tienden a desviar desafíos hacia un conjunto de valores centrales, incluyendo la propiedad privada del capital, la privatización de la oferta y las prerrogativas de dirección en el lugar de trabajo. Pero si tales elementos fundamentales se infundan tan exitosamente en el debate político, éstos gozan de un gran potencial para transformar la política y la sociedad.

En sexto lugar, reflejan cómo *las divisiones de los eventos reflejan la naturaleza ideosincrática de los intereses de la organización*. En ausencia de una división según principios estructurales sistemáticos formateando la participación política, las organizaciones se sienten libres de adoptar cualquier posición política que crean que les proporcionará su bienestar. Las organizaciones con objetivos idénticos pueden obtener distintas conclusiones sobre las distintas etapas en los eventos. Y las organizaciones que poseen objetivos divergentes pueden encontrar motivos

para cooperar. La actividad con respecto a un evento no implica la restricción de elección en los subsiguientes eventos. El resultado es un bajo nivel de consistencia entre eventos, tanto en participación como en toma de posesión.

Las organizaciones pueden involucrarse y dejar de involucrarse, o incluso cambiar posiciones, cuando se hacen aparentes desventajas a corto o largo plazo. El movimiento continuo de las organizaciones dentro y fuera de los debates, acompañados del cambio de posiciones, crea una estructura fragmentada en lugar de campos fuertemente polarizados. Así, a pesar de que las organizaciones aprenden las unas de las otras de sus respectivas experiencias, y aplican esta perspicacia para los conflictos subsiguientes, las posiciones que unos y otros representan probablemente van a diferir.

Y, por último, afirman que *la mayoría de las decisiones colectivas implican el cambio de coaliciones interorganizativas y de las interacciones de influencia*. Normalmente, los eventos del dominio político atraen la participación activa de pocas organizaciones. Los recursos organizativos son finitos, incluso para las corporaciones más grandes, y la persistencia de los sistemas por un tiempo indefinido significa que el juego político nunca va a finalizar. Cada organización debe limitar su compromiso, economizar sus recursos y entrar en el juego de las ganancias limitadas. La cooperación entre las organizaciones que comparten una preferencia común posibilita que sus esfuerzos adopten una decisión fa-

vorable. La coalición de organizaciones combina recursos y coordina sus esfuerzos comunes para vencer sus oponentes y persuadir a las autoridades públicas de los méritos de su caso.

Cada uno de los dos dominios (energético y sanitario) consta de una población de actores consecuenciales, procediendo de acuerdo a un conjunto de tópicos de aspectos unidos variablemente que organizan el contenido sustantivo de participación del dominio. También se analizan en este estudio las aproximaciones relativas de estos dominios nacionales con el resto de los dominios de política nacional. Así, en el caso de la energía se presenta una representación gráfica de las estrechas interrelaciones de la política energética con la economía doméstica, defensa, comercio internacional, medio ambiente y transportes. A través de las discusiones y del repaso histórico, a lo largo del libro se describen las preocupaciones profundas engendradas en 1973 con el embargo del petróleo para todas las posiciones militares, las crecientes preocupaciones medioambientales surgidas al incrementar la dependencia en el carbón doméstico y el combustible nuclear, y las controversias sobre el transporte de combustible a través de la nación —especialmente los residuos nucleares—. Las políticas laborales, de derechos civiles o de bienestar generalmente se ven distantes e incorrelacionadas con los aspectos críticos que afectan al dominio energético. Por el contrario, las preocupaciones de la toma de decisiones en el dominio sanitario

no se relacionan tan estrechamente con el resto de las políticas nacionales. En todo caso, existe una relación a dos niveles diferenciales. Por un lado, incluye dominios políticos preocupados, en general, por el bienestar social, la educación y la ciudadanía privada. Mientras que, por otro lado, incluiría los dominios políticos preocupados por el funcionamiento de la economía, ambas doméstica e internacional. Como consumidor del 10 por 100 del producto nacional bruto, el sector sanitario tiene claramente muchas implicaciones sustanciales con las políticas económicas domésticas, las políticas de impuestos e incluso defensa. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que estas implicaciones operan a una cierta distancia, en la que los responsables de la política sanitaria tienden a estar más especializados en aspectos de política sanitaria y son, por tanto, relativamente inactivos como actores principales en los dominios políticos. Por lo tanto, *los participantes activos en ambos dominios son escasos*. Cada uno de estos dominios tiende a ser dominado por sus propios especialistas. Mucho más especulativa y problemática es su representación de las proximidades de los dominios políticos.

Laumann y Knoke, después de un estudio de los funcionarios gubernamentales pertenecientes a veinte dominios políticos distintos, llegan a la conclusión de que la organización de los dominios políticos se divide en dos partes distintas: 1) un conjunto agrupado rigurosamente de dominios políticos que tratan con los máximos intereses interrela-

cionados de actores de las organizaciones en la economía y la defensa nacional, y 2) un arco de dominios políticos dispersos a lo largo de un continuo desde derechos personales a individuales del ciudadano, el trabajo, y aprender a través de los varios derechos centrados en la persona o la familia del bienestar económico y la seguridad cívica y doméstica. En otras palabras, el último grupo de dominios se interesa principalmente del bienestar de las personas naturales. En breve, pues, parece que exista una desarticulación fundamental en la formación e implantación política entre la política de los actores de la organización y sus preocupaciones, y la política de las personas como ciudadanos y seres humanos.

Los aspectos señalados hasta este momento pueden profundizarse contrastando el problema de la representación dentro de un sistema político dominado por actores corporativos con análisis similares llevados a cabo dentro del contexto de las teorías de la clase social. En muchos casos, esos argumentos parten de la suposición de que los individuos tienen intereses distintos que están representados dentro de las instituciones del gobierno. Tanto si los intereses de un individuo están definidos primariamente por su posición dentro del sistema de producción o se forman por una amplia variedad de actores tales como la raza, el género o la religión (Parkin, 1979)⁴, su relación con la esfera política está

⁴ Frank PARKIN, *Marxism and Class Theory: A Bourgeois Critique*, Londres: Tavistok, 1979.

normalmente mediatizada por la pertenencia a un grupo definido en términos similares. Ello persiste incluso con el reconocimiento de incompatibilidad de intereses, tanto si la parte de un conjunto entero de individuos se localiza en las «posiciones de clase contradictoria» (Wright, 1978)⁵ o en la parte de «fracciones» distintas de una misma clase social (Bourdieu, 1984)⁶. Por lo tanto, a pesar de poseer considerable capacidad analítica, la variedad de análisis de clase social fracasan al poner demasiado énfasis en el fenómeno del interés individual como simultáneamente mediatizado por múltiples organizaciones y afiliaciones de grupos. De acuerdo con la perspectiva teórica de los autores, esta situación parece propensa para producir o bien «yoes» fragmentados o intereses incorpóreos. En ambos casos, la relación de las personas naturales con los resultados políticos deja de ser clara.

Para concluir, parece claro que las teorías del Estado moderno de-

ben tener en cuenta el carácter multifacético de sí mismos o, definido en términos de la sociología formal de Simmel, la «cadena de afiliaciones de grupo». Igualmente, la cuestión de la relación entre el Estado y la sociedad debería redefinirse. En vez de intentar identificar la posición social esencial de los individuos y los «verdaderos» intereses asociados con cada posición, sería necesario prestar mayor atención al modelo genérico de formación del grupo y movilización política de la que ha sido característica en gran parte de la sociología política contemporánea.

Este estudio nos delata que la base para la participación política efectiva de las organizaciones no es simplemente producto del tamaño de sus constituyentes, sino también resultado de su posición dentro de esas redes organizativas que han sido etiquetadas «dominios políticos». Hasta el punto que este tipo de dinámica prevalece en la vida política nacional, parece ser que «el hacer política» está cada vez más divorciado de las ideas expresadas en la democracia representativa.

Ruth V. AGUILERA

⁵ Erik Olin WRIGHT, *Class, Crisis and the State*, Londres: New Left Books, 1978.

⁶ Pierre BOURDIEU, *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste*, Cambridge: Harvard University Press, 1984.

WALTER W. POWELL Y PAUL J. DIMAGGIO (comps.)
The New Institutionalism in Organizational Analysis
 (Chicago, The University of Chicago Press, 1991)

La teoría de las organizaciones complejas es un campo interdisciplinar en el que compiten varios paradigmas y perspectivas. En la actualidad pueden distinguirse cinco corrientes bien definidas: 1) la teoría de los costes de transacción, cuyo evangelio es el libro del economista Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (Nueva York: Free Press, 1985); 2) la teoría de la especialización flexible, con el *best-seller* de los economistas políticos Michael J. Iore y Charles F. Sabel, *The Second Industrial Divide* (Nueva York: Basic Books, 1984); 3) la teoría de las redes organizativas, cuyo máximo exponente hasta la fecha es el libro de los sociólogos Edward O. Laumann y David Knoke, *The Organizational State* (Madison: University of Wisconsin Press, 1987); 4) la teoría de la ecología de las organizaciones, abanderada por los también sociólogos Michael T. Hannan y John Freeman en *Organizational Ecology* (Cambridge: Harvard University Press, 1989); y, por último, 5) la teoría neoinstitucional de las organizaciones, que los sociólogos Walter Powell y Paul DiMaggio han intentado codificar en el volumen objeto de revisión, que está compuesto por contribuciones de diecinueve de los más brillantes sociólogos norteamericanos del momento.

La teoría neoinstitucional surgió en los años setenta y principios de los ochenta en distintos focos universitarios. En la californiana Uni-

versidad de Stanford (donde trabajan James March y Jeffrey Pfeffer) saltó la primera chispa, de la mano de John W. Meyer. Analizando la estructura y el comportamiento de las organizaciones del sector educativo, Meyer llegó a la conclusión de que estas organizaciones *institucionalizadas* no solamente se guiaban por patrones de eficiencia en su conducta, sino también por mitos sobre lo que es racional y lo que no. La adaptación a esos mitos institucionales, con independencia de su eficiencia, contribuía a la legitimidad de la organización y a una mayor fluencia de recursos de todo tipo, lo que garantizaba a largo plazo la supervivencia de la organización. Otros célebres sociólogos de Stanford, como W. Richard Scott, comenzaron entonces a conceptualizar las diferencias entre organizaciones inmersas en entornos eminentemente *técnicos* (como las empresas manufactureras) y las organizaciones sujetas a entornos primordialmente *institucionales* (como las organizaciones educativas).

A principios de los años ochenta fue cuando dos sociólogos de la Universidad de Yale, Paul J. DiMaggio y Walter W. Powell, comenzaron a pensar de modo similar a Meyer y Scott a la hora de abordar problemas relacionados con el comportamiento de las organizaciones sin ánimo de lucro (museos, fundaciones, agencias de bienestar social, editoriales universitarias), que parecían

estar sometidas a presiones *isomórficas* derivadas de su interacción con el Estado y los diversos grupos profesionales, así como por su propio afán de imitarse unas a las otras. Paralelamente, la socióloga Lynne G. Zucker, de la Universidad de California en Los Angeles (UCLA), realizó diversos experimentos de psicología social en los que se demostraba que el marco institucional al que se sometía a unos sujetos determinaba en gran medida sus reacciones, y que ciertas presiones institucionales persistían en el tiempo más que otras. Los grupos de Stanford, Yale y UCLA habían propuesto los elementos esenciales de una nueva aproximación institucional al estudio de las organizaciones complejas. Faltaba alcanzar tres logros: articular una nueva teoría, demostrar que se trata de algo novedoso y convencer a los estudiosos de las organizaciones que la teoría podía aplicarse a todo tipo de organizaciones, no solamente a las educativas o las pertenecientes al sector benéfico. El libro de Powell y DiMaggio deja constancia de la superación de esos tres retos.

DiMaggio y Powell logran articular brillantemente una teoría neoinstitucional en el capítulo introductorio del libro, relacionándola con distintas tradiciones en las ciencias sociales. Se trata de una teoría que toma prestados diversos elementos de la teoría de la acción social de Parsons, la etnometodología de Garfinkel y Berger y Luckman, la teoría de la estructuración de Giddens y la teoría de la práctica de Bourdieu. Resulta obvio que se trata de una

perspectiva eminentemente sociológica. A continuación, los autores prueban con efectividad que la teoría propuesta es distinta del «viejo» institucionalismo organizativo de Philip Selznick, que se encuentra en el estudio de los conflictos de intereses y las peripecias políticas a que se ven sometidas las organizaciones como consecuencia de su interacción con el medio ambiente. Al contrario, la teoría neoinstitucional parte del supuesto de que los objetivos y la tecnología organizativos son ambiguos. El entorno se caracteriza por su incertidumbre y por la dificultad de establecer relaciones causa-efecto. Las organizaciones conviven entre sí en «campos» o sectores que se caracterizan por su grado de estructuración, y dentro de los cuales se producen los procesos básicos de institucionalización de símbolos y mitos, de estructuras y prácticas, que afectan a la conducta habitual de las organizaciones. La organización busca constantemente legitimarse para poder sobrevivir y crecer y, por ello, se comporta isomórficamente, es decir, interioriza los hábitos, costumbres, rutinas y acciones prácticas que garantizan su supervivencia. Esta teoría pretende, por tanto, explicar por qué se dan tantos comportamientos irreflexivos, por qué el comportamiento rutinario es lo más frecuente en las organizaciones de hoy en día, y por qué las organizaciones que habitan un mismo campo o sector se parecen cada vez más en cuanto a estructura y comportamiento. El contraste con la teoría institucionalizada de Selznick no puede ser más marcado.

Tras el capítulo introductorio, el libro reproduce los cuatro artículos pioneros de la teoría neoinstitucional. Luego se incluyen una serie de breves artículos de nueva acuñación en los que se desarrollan ciertos aspectos de la teoría. Particularmente interesante es el dedicado a las relaciones entre orden social, estado-nación y organizaciones formales, escrito por Ronald Jepperson y John Meyer. La última parte del libro ilustra con estudios empíricos la universalidad de la teoría neoinstitucional. Un primer grupo de capítulos se dedican al estudio del surgimiento de campos de organizaciones (museos de arte y asociaciones empresariales). Neil Fligstein estudia el cambio estratégico de las mayores empresas industriales norteamericanas en clave neoinstitucional, lo que supone un gran avance respecto de los clásicos estudios de Alfred Chandler y Oliver Williamson. Las inmensas posibilidades de aplicación de la teoría neoinstitucional se confirman en el resto de los capítulos, que abordan el caso de la transformación de las escuelas universitarias de ciclo corto en Estados Unidos, los diferentes tipos de agrupación entre las grandes empresas en Japón, Corea del Sur y Taiwán y las agencias sociales de voluntarios en Canadá.

Conviene recalcar, por último, que la teoría neoinstitucional no solamente propone un paradigma teórico,

sino también un conjunto de supuestos básicos sobre el tipo de datos empíricos a recopilar y una serie de propuestas metodológicas. Aunque no existe acuerdo general, la mayoría de los nuevos institucionalistas recomiendan recopilar datos *longitudinales*, incluyendo como tales las series temporales y los datos sobre acontecimientos históricos, siempre que se pretendan estudiar procesos de cambio institucional. Dada la naturaleza de estos datos, resulta necesario emplear metodologías multivariantes tales como la regresión para series temporales o los distintos modelos estadísticos especializados para analizar datos sobre acontecimientos (regresión logística, modelos de riesgos proporcionales). En caso de que se pretenda estudiar la estructuración de un campo de organizaciones, los neoinstitucionalistas recomiendan recopilar datos *relacionales*, es decir, datos que sirvan para establecer cómo se relacionan entre sí las distintas organizaciones. Las técnicas de análisis de redes son las que permiten analizar este tipo de datos. La teoría neoinstitucional es, por tanto, novedosa, universal y metodológicamente avanzada. Se trata, sin duda, de la perspectiva más vigorosa de entre las tendencias recientes en teoría de las organizaciones complejas.

Mauro F. GUILLÉN

ALEJANDRO NIETO

La organización del desgobierno

(Barcelona, Ariel, 1984)

Como uno de los más prestigiosos tratadistas de los temas relacionados con la burocracia y la Administración, y una de las voces más respetadas de este país en cuanto a la racionalidad en estas cuestiones, Alejandro Nieto merece, sin duda, unos minutos de reflexión. El orden seguido en su obra *Organización del desgobierno* nace en el poder y va a los gobernantes, para pasar a las decisiones. Luego la impotencia de los directores, después los funcionarios y a continuación el ordenamiento jurídico. El último paso es la organización del desgobierno, que da título a la obra y sirve como conclusión.

En las páginas siguientes se pretende profundizar en uno de los temas más directamente relacionados con el hombre y la sociedad actual: la Administración. Para ello, analizamos los puntos de vista que Alejandro Nieto aporta a este singular campo de estudio en su *Organización del desgobierno*. La cuestión que pretende analizarse en primer lugar es la dificultad que los políticos encuentran para materializar sus programas, en tanto que se convierten en administradores del gasto público del Estado, en cabeza visible de las Administraciones públicas y gestores de la financiación pública: impuestos y deuda fundamentalmente.

Sería absurdo especular o caer en explicaciones tópicas para explicar el fracaso de las Administraciones entendidas como ejecutoras de la

acción gubernamental; por eso, no estimaré suficiente cualquier explicación que se base únicamente en culpar a alguna de las partes (p. ej., corrupción política, situación funcional, etc.) e intentaré hacer un repaso de las causas y los agentes que intervienen en el proceso.

Pecaría, asimismo, de ingenuo todo planteamiento basado en responsabilizar los diferentes regímenes políticos o equipos directivos de éstos. Que la Administración está invertebrada, alcanzando en alguno de sus eslabones estados deplorables (p. ej., la Administración de Justicia archiva sobre el suelo de los pasillos), es una realidad patente que se han ido traspasando los diferentes gobernantes, tanto democráticos como franquistas e incluso anteriores. Los intentos de reforma de nuestra Administración han sido prolíferos, pero fundamentalmente murieron en la retórica y rara vez dieron frutos concretos. Quiero ilustrar este hecho con dos ejemplos: en Alemania e Italia, primero se diseña y estructura una reforma, luego intenta ejecutarse. En España, normalmente, invertimos este ciclo, y «sobre la marcha» vamos corrigiendo. Esto no es explicación suficiente, pero me permite introducir una de las frases más utilizadas en el ámbito administrativo: «Vamos tirando», frase que incluye otras como «Nunca pasa nada», y la respuesta a muchas preguntas del tipo ¿Cómo...?, ¿Cuándo...?

Una de las primeras fuentes de invertebración del sistema es la discontinuidad de las personas en los cargos, con la correspondiente cesión del poder a los aparatos técnicos. Esta circunstancia, indiscutible ya que hay personas que han llegado a ocupar nueve Direcciones Generales en poco más de dos años, supone un lastre importante en la ejecución política. La designación de los cargos políticos de la Administración suele hacerse en base a criterios de pertenencia a determinada familia política (expertos colaboradores). Si entre este grupo no se encuentran suficientes, suele recurrirse a expertos de otros ámbitos, normalmente técnicos cualificados sin afiliación. El criterio a seguir está bien claro, obvia la eficacia y se centra en la afinidad ideológica. Cuando un ministro, conseller o director general cambia de puesto, suele llevarse consigo a sus colaboradores, con lo cual se produce una ruptura estructural. Salvo algún caso de pericia personal en que se produce un dominio tecnocrático, la discontinuidad encuentra su primer apoyo en la práctica de designaciones políticas. (Que cierto equipo técnico sea respetado y oído en casi todo no es extraño. Se me ocurre el caso de los ingenieros en las obras o de los economistas en los presupuestos.) Otra incongruencia que frecuentemente puede observarse en la designación de altos cargos políticos es la presunción de aptitud técnica de éstos en cuanto van a desarrollar tareas administrativas, pero se olvida que muy pocos de ellos han tenido oportunidad de conocer la «Ciencia de

la Administración». (Para ser inspector de Hacienda deben sufrirse unas duras oposiciones; para ser delegado, basta con que quiera la instancia correspondiente.)

Si analizamos el cese, vemos que tampoco es nunca el resultado de una gestión ineficaz. Y esto es así por una característica muy peculiar de la organización administrativa: nadie es responsable de nada; toda decisión es fruto de la correspondiente elevación jerárquica, y, en última instancia, la decisión, si es trascendente, suele ser colegiada. Esto deriva en que la responsabilidad casi siempre es solidaria. Si se comete un error importante (y, normalmente, importante es sinónimo de aireado públicamente en nuestros días), la práctica normal pasa por la difuminación de la responsabilidad. Los reajustes políticos son fundamentalmente los motivos de cese de los cargos. También son utilizados para introducir a los jóvenes de la familia política y desprenderse de los colaboradores no afines. Otro de los motivos que acentúan los efectos de esta discontinuidad de acción por parte de los gobernantes-administradores vendría explicado por cierto afán de los entrantes en mejorar lo existente.

La contradicción de ocupar un cargo político-directivo en la Administración estriba fundamentalmente en que no se sabe cuál es el tiempo ideal de duración. Poco tiempo sólo crea desequilibrios y aumenta mucho la rutinización. Cuando un director general, p. ej., llega a ocupar su puesto tarda un tiempo en situarse y comprender el panorama

que le va a rodear, sus recursos y posibilidades. Pasado otro período empieza a tomar decisiones, que para ejecutarse necesitarán de otro período considerable (por el principio de legalidad y el funcionamiento del sistema, temas que se tratarán más adelante). Cuando las decisiones están en proceso de ejecución, le viene el cese. Llega otro y vuelta a empezar. Quizá ésta sea una extrapolación radical que, aunque no siempre sea así, puede darnos una idea de por qué existe esta discontinuidad.

Esto se atenuaría si el gobernante fuera técnico o los técnicos ganaran las elecciones, pero para ello tendrían que ser políticos y, normalmente, no lo son. No es que yo abogue por una solución tecnocrática al problema de la Administración, pero es una realidad cada vez más evidente que las decisiones medias y de baja trascendencia están casi totalmente delegadas, mientras que en las de alta repercusión cada vez más se basan en informes técnico-científicos de expertos en Ciencia Política, Economía, Derecho, Medicina, Administración, etc. Debe mencionarse también que la discontinuidad de acción no está basada exclusivamente en cuestiones de prestigio personal. En muchas ocasiones se debe a problemas de desconfianza. Al llegar el nuevo cargo, el gobernante no entiende ciertas características ni procesos que su predecesor ha instaurado. Como primera medida las paraliza, pero con el tiempo las justifica e incluso las estima necesarias. Para entonces, también suele ser tarde; otro estará a punto de volverse a equivocar y a él le amenaza el cese.

Para pasar del programa a la acción, el político necesita del técnico. Pero ocurre que, aunque durante su etapa puramente ideológica propone la reforma, no le da tiempo de centrarse o trabajar sobre ésta y ya tiene que hacer de administrador. Sin embargo, cuando inicia esta etapa no olvida sus principios y prejuicios, que de forma bastante generalizada se mantienen sobre los funcionarios. Fundamentalmente, no valora al equipo de funcionarios técnicos que pasa a prestarle servicio por dos razones: comparaciones internas que el político realiza *versus* empresa privada (normalmente, sin conocer la Administración) y vínculos imaginarios de éste entre el funcionario y el equipo directivo precedente. El funcionario-técnico observa esta circunstancia y, lógicamente, se defiende ofreciendo toda la resistencia que la ley y los controles le permiten. Si el político tuviera un tiempo para adaptarse a la técnica y llegara a dominar este ámbito, reduciría considerablemente la resistencia del equipo fijo con que ha de trabajar, pero suele tener prisa y opta por rodearse de su propio equipo, normalmente de origen también político y con sus mismos problemas de adaptación. No es difícil imaginarse que la frecuente presencia de los gabinetes que rodean a todos los altos cargos políticos, escogidos y creados por éstos, suscitan mayor resistencia por el equipo fijo de funcionarios, que se siente menospreciado e infravalorado.

Con el tiempo, las suspicacias iniciales se reducen y ambas partes se

entienden mejor. Llega a producirse cierto ensamblaje entre Gobierno y Administración. Los directores políticos van eliminando las nubes de hostilidad inicial. Los técnicos funcionarios se aperciben de ello y, en alguna medida, lo justifican porque entienden posible el razonamiento político, incluso sus precoces desconfianzas. Pero llegado este punto aparece una nueva problemática: los programas son demasiado teóricos para encajar en unos engranajes tan poco flexibles. Si la política sustentada por los gobernantes no estaba provista de unos mecanismos muy concretos de ejecución práctica (caso más frecuente), se produce un importante vacío, que sirve para aumentar nuevamente el poder de los tecnócratas, e incluso de los funcionarios de nivel medio e inferior. No se gobierna, se resuelven expedientes, se despacha, etc., y en estas linderos tiene la ventaja el que tiene la experiencia. Si el político interviene, además de estar en inferioridad de condiciones (no conoce la ley ni los procesos como el funcionario), lo único que consigue es perturbar la marcha del sistema y crear choques con los ejecutores reales. Es por este motivo que rara vez pueden poner en marcha una política general, y deben limitarse a acciones discontinuas e inconexas. Parece que mientras el político se malgasta en trámites administrativos, el funcionario hace política.

Ante estas perspectivas, nos encontramos que frente a la intencionalidad política se encuentra una masa amorfa de funcionarios, que se rige según unas normas no escri-

tas. Con prácticas improvisadas y conductas que intentan suplir la falta de política definida, los funcionarios ostentan el poder cotidiano; la práctica y la rutina es suya. Normalmente, para el administrado que pretende cualquier tipo de gestión derivada de la Administración, el funcionario es la ley. Y digo esto en un sentido coloquial, queriéndome referir al ciudadano que envían a otro lugar porque se ha equivocado sin ningún tipo de explicación, al que hacen esperar semanas por la carencia de un papel o al que se siente millonario porque un funcionario le ha dicho que su solicitud de subvención es correcta. De esto el político ni sabe ni se entera, normalmente, prefiriendo achacar las deficiencias a otras explicaciones más tradicionales, frecuentemente fruto de análisis generales no detallados que le hacen incluir su pequeña parcela de Administración en un barco mucho mayor que hace aguas desde siempre y nunca se ha hundido.

Las acciones puntuales del cuerpo funcional, en la medida que permiten que la Administración nunca quiebre, revierten en un incremento continuado de poder, que sólo es sometido al control informativo e irregular de las instancias. Este control es fácilmente salvable, ya que la única voz oída es precisamente la de este funcionario que aprovechará estas reuniones para pedir más medios físicos y humanos y, así, poder aumentar aún más este poder. Quizá debería decirse, llegado este punto de la argumentación, que estamos de suerte porque, a pesar de estas desarticulaciones y las que to-

davía no se han referido, cada vez es más elevado el número de funcionarios generosos y no contaminados que hacen de motor del carro administrativo. Esto, sin embargo, aunque es de agradecer, no basta y tal vez sirva para hacer de nuestros días el momento ideal para la reforma.

El funcionario de hoy se encuentra con una imagen social ambivalente: por un lado, suelen ser tratados de vagos, corruptos e irresponsables, mientras que, paralelamente, se les llama a asesorar actividades privadas y, en cierta manera, se les reconoce una ética superior (especialmente algunos cuerpos como la inspección, los letrados del Estado, etc.). El trabajador de la Administración tiene ciertos privilegios laborales. Los principales son los derivados de la supervivencia del Estado, que, en definitiva, le garantiza una estabilidad laboral ajena a los altibajos del mercado de trabajo. Pero si estudiamos su evolución desde un punto de vista histórico relativo, comprobamos cómo éste progresivamente ha ido perdiendo ventajas y acumulando inconvenientes. El primer retroceso claro e indiscutible ha sido, sin duda, en el apartado de sus retribuciones salariales, especialmente en cuanto a los técnicos y altos cargos se refiere. En segundo lugar, hay un tema no menos importante: hace algunos años, al funcionario le podía faltar dinero, promoción, etc., pero había algo que tenía asegurado: la tranquilidad. Con la entrada de los sindicatos, los debilitamientos de los cuerpos y la aceleración constante de los cambios en casi todo (denominaciones de

instituciones, nuevas que aparecen con nuevos cuerpos funcionariales, disgregación de los existentes, crecimiento de las competencias de las CC.AA., traspasos de personal, etc.), esta tranquilidad se ha deteriorado enormemente. A estas consideraciones debe añadirse la pérdida de consideración social. Hace unas décadas, «ganar» unas oposiciones suponía una elevación de estatus inmediata para quien conseguía acceder a la Administración y el reconocimiento explícito y tácito del resto de miembros de su ámbito social. Ahora prolifera el número de interinos, contratados, etc., y, además, rodea al sistema de acceso a la Función Pública toda una aureola de parcialidad y farsa. Huelga decir que el maltrato social que estas deficiencias provocan, aunque ajenas al propio funcionario, contribuye al deterioro de la Función Pública, la apatía y la desmotivación. Pero esto no es todo; sobre las espaldas del empleado público a menudo se descarga el mal funcionamiento de la Administración y otras muchas responsabilidades. Eso sí, siempre, por supuesto, de modo genérico, como consecuencia del principio de responsabilidad administrativa, anteriormente citado y extendible a casi todos los ámbitos.

Ante este panorama, al funcionario sólo le queda un camino: el corporativismo. Forma grupo con sus semejantes para conseguir mayores cotas de prestigio social, recuperar sus ventajas comparativas y aumentar su poder. Desde el punto de vista del empleado público, las argumentaciones precedentes podrían

justificar su actitud, pero, sin duda, posturas corporativas de no cooperación resultan nocivas para la puesta en práctica de un esquema global. En efecto, la identificación sociológica de los grupos funcionariales como elementos conscientes de las problemáticas expuestas hace que vean en todos los cambios nuevas pérdidas relativas en sus propios estatus o, cuando menos, peligros que acechan los niveles 'de bienestar aún mantenidos. Por este motivo, se producen movimientos solidarios contra el cambio.

Como muchos trabajadores, cuando alguien accede a la Administración lo hace con ilusión y ganas de aportar el máximo rendimiento posible. Parece lógico que ésta sea la actitud inicial, ya sea por causas altruistas: en beneficio de la organización y del interés público, ya sea por razones de autoprestigio y promoción. Lo que ocurre es que esta situación dura poco. El primer impacto frontal con el que se encuentran es que ni la cantidad ni la calidad de trabajo realizado están relacionadas con la propia carrera o el aumento de las retribuciones salariales. Ni siquiera con la mejora de las condiciones laborales en sentido amplio. Esto es consecuencia del sistema de promoción establecido e imitado progresivamente de una a otra Administración.

En muchos casos, y en contra de lo que *a priori* parecía racional, trabajar más sólo sirve para evidenciar el bajo rendimiento de los compañeros que ya han superado esta etapa, consiguiendo el sujeto de nueva incorporación el correspondiente

rechazo psicológico-ambiental. Al que trabaja mal, no le dan trabajo. Al que trabaja bien, le dan el doble. Por ello, lo único que el jefe puede ofrecerle es su respeto.

Plenamente integrado en la Administración, el individuo no solamente reduce sus niveles de productividad por las razones apuntadas, sino que se da otra actitud paralela y no menos numerosa. Al ver el sujeto que su trabajo no se relaciona con la compensación que éste debería recibir, se autovalora. Lo que ocurre es que, lógicamente, suele autoaplicarse criterios subjetivos tendentes a la supervaloración casi por razones de naturaleza humana, y actúa en consecuencia de los resultados de este análisis. Esto provoca en muchos casos un razonamiento del siguiente tipo: si no me aumentan el sueldo, trabajo menos horas o menos cantidad por la misma retribución y me lo aumento yo. Lo curioso es que ante esta situación no ocurre nada. Podríamos atribuir la tolerancia a cuestiones de mala consciencia (como hace Alejandro Nieto) o simplemente de pasividad, pero lo cierto es que para evitar situaciones como ésta debe plantearse urgentemente una solución global. Hay tantos funcionarios que ni pueden obtenerse cifras exactas. En unos sitios sobran, en otros faltan; cada vez más la inconexión entre ellos aumenta (si exceptuamos las relaciones puntuales de ámbito personal); su situación es cada vez más heterogénea (derechos y deberes diferentes, refusiones de grupos, etc.); falta un régimen claro y un reparto más ajustado a las necesidades.

Antes de entrar en la parte final quisiera hacer una breve pausa para comentar, ante las variables descritas, cuál es el paisaje que encontramos. Por una parte, estamos ante un gran desorden orgánico y personal que, en lugar de reducirse con el tiempo, ha engordado con el peso del Estado en la economía. Y a éste debe añadirse un panorama de desconfianza multidireccional. Fundamentalmente, la desconfianza es mutua entre tecnócratas y políticos (en su función de directores de Administración).

Se basa en muchos aspectos, pero es necesario apuntar que la lucha por el poder y el prestigio es el principal detonante de las rencillas y las trabas burocráticas. Así, los tecnócratas rechazan la actuación del político porque le acusan de trabajar solamente la imagen pública (marketing electoral), mientras que los políticos ponen filtros a la tecnocracia rodeándose de sus propios colaboradores y olvidando la carrera administrativa. ¿Quién acostumbra a ganar la lucha? Es muy difícil precisarlo, porque es una lucha que no acaba con las personas ni las legislaturas; lo cierto es que el resultado es indiferente. La financiación nos afecta a todos, y la fusión y cohesión de ambas partes nos liberaría de este coste y contribuiría a satisfacer los diferentes intereses públicos.

La interacción de multitud de fuerzas en el seno de la Administración aumenta su complejidad si consideramos los llamados «poderes fácticos». A las dificultades que se enfrenta el esquema organizativo para

desempeñar su función se suman las influencias de otros muchos factores: recientemente, el Obispado de Gerona, a través del contenido de las hojas dominicales, nos ha recordado que la Iglesia sigue interfiriendo; hace menos de una década, el teniente coronel Tejero nos puso en jaque y nos alertó de la necesidad de contentar a los «militares». Continuamente, «la banca» presiona a diestra y siniestra. Los «sindicatos» mueven masas y provocan huelgas; a nadie se le ha olvidado todavía el 14-D. Si a esto añadimos las presiones internacionales, tanto institucionales como de política económica, poco margen de maniobra queda para el Gobierno y la Administración.

Otros poderes más prácticos son los que esterilizan la imaginación y rutinizan el funcionamiento. El presupuesto y el Ministerio de Hacienda o, en su caso, los diferentes departamentos de finanzas de las Comunidades Autónomas regulan casi todos los recursos públicos, resultando que las intenciones previas deben ceder a las obligaciones legales establecidas con anterioridad. Si a alguien se le ocurre pensar que el presupuesto es anual, le invito a que compare el de dos años consecutivos y analice las diferencias. Excepto en las partidas de inversiones, funciona por el principio de gastos consolidados, añadiéndose a las dotaciones de cada ejercicio el aumento de la inflación y algunos (pocos) cambios más. En la ejecución de este presupuesto (actividad fundamental de la organización administrativa) ocurre algo muy similar, pero, ade-

más, siempre bajo las directrices y normas que imponen los diferentes departamentos de finanzas o el Ministerio de Hacienda, si hablamos a nivel estatal.

Para ilustrar estas líneas pondré un ejemplo que nos permita entender la inflexibilidad y falta de operatividad del presupuesto y la centralización financiera. Si se produce una inundación y queremos paliar los daños resulta que, por no ser una actuación previsible, no tenemos unos recursos dotados (siempre finalistas *a priori*). Si subvencionamos a los damnificados y tenemos que esperar a la obtención legal de recursos para este fin, probablemente la intervención será inútil. ¿Qué ocurre en la práctica? Se obtienen los recursos de una partida destinada, por ejemplo, a la investigación de la lucha contra la malaria (por no entrar en casos reales, pero ilustrar la incongruencia), y se piden los recursos a la Hacienda Pública para la partida que ha quedado menguada.

Hacienda no pondrá ningún inconveniente siempre que cumplamos todos los requisitos formales y documentales, pero habría que estudiar la necesidad de estas complicaciones.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, sólo mencionar que es más fácil cobrar una subvención por una inversión ficticia, siempre que se acompañe de la correspondiente documentación acreditativa, que obtener cualquier tipo de ayuda por algo realmente realizado y de interés público, si esto carece de algún requisito formal.

La inoperatividad es tal que en el

seno de la misma Administración deben buscarse circuitos paralelos para poder saltarse la mecánica presupuestaria y actuar con mayor agilidad en algunos temas urgentes.

Bajo las pautas de participación, simplificación, reconocimiento del ciudadano, reducción de la dimensionalidad, incremento de la autonomía de gestión, transparencia y seguridad, la Administración debe ser capaz de dar una respuesta eficaz y contundente en su quehacer cotidiano: el servicio público. Para ello se necesitan innumerables reformas, que yo sintetizo en dos grandes bloques por su carácter básico: nueva Ley de la Función Pública y un esquema organizativo (y de funcionamiento). De esta forma podría conseguirse una Administración moderna, cercana al ciudadano, con las características necesarias para atender las reivindicaciones y carencias sociales. Para ello es necesario que imite a las organizaciones que han demostrado su productividad y competitividad en lugar de, casi por inercia mimética, ir asumiendo de forma casi automática las directrices de Administraciones existentes y casi siempre cargadas con los mismos lastres.

A pesar de que encuentro realmente interesante y entretenido el análisis de Nieto, pienso que semejante derroche de facultades analíticas podría concretarse en un modelo alternativo que superase las carencias evidenciadas. Se queda, sin embargo, en apuntar las grandes líneas de éste y en la denuncia del actual. Sus críticas me parecen realistas y bien argumentadas, si bien,

en mi opinión, se malgastan en destruir, escondiéndose tras una cortina de humo, que parece desdibujar la armonía, el orden, la eficacia, la competitividad, la calidad y, en de-

finitiva, esa otra Administración que ni siquiera Nieto, aunque sepa cómo es, es capaz de diseñar.

Francisco PACHECHO FUENTES

ANDREW ABBOTT

The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor

(Chicago, Chicago University Press, 1986)

ELLIOT FREIDSON

Professional Powers: A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge

(Chicago, Chicago University Press, 1986)

MAGALI SARFATTI LARSON

The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis

(Berkeley, University of California Press, 1979)

Aunque la sociología clásica siempre incluyó referencias explícitas al estudio de las profesiones entre sus temas de investigación, un análisis sociológico específico de las profesiones es más propio de la sociología contemporánea. Entre las aproximaciones clásicas destacan el análisis de la división del trabajo social en las sociedades avanzadas de Durkheim, los trabajos sobre la teoría de clases y la crítica al capitalismo de Marx, y los estudios sobre el modelo burocrático y la distribución de poder de Max Weber. Este trabajo se centra en la denominada «sociología de las profesiones» y en el análisis de los estudios de tres autores propios de esta disciplina de las ciencias sociales: Andrew Abbott, Eliot Freidson y Magali Sarfatti

Larson. En este sentido, mientras Abbott aborda el estudio de profesiones a través del denominado sistema de profesiones y su estructuración en jurisdicciones, Freidson considera las profesiones un concepto genérico y el análisis de las mismas lo realiza a partir del proceso de institucionalización del conocimiento formal, y Larson contempla la profesionalización como un proceso evolutivo y cambiante a lo largo del tiempo y la historia.

La sociología de las profesiones aborda el análisis de su objeto de estudio desde dos vertientes diferenciadas: la situacional y la evolutiva. Desde la primera, el estudio de las profesiones se puede contemplar desde una perspectiva individual o colectiva: el profesional *versus* la pro-

fesión. Esta orientación utiliza la metodología descriptiva weberiana de los «tipos o modelos» profesionales. Esta aproximación tipológica contribuye a la interpretación del proceso de profesionalización. Desde la perspectiva evolutiva, el análisis sociológico estudia las consecuencias internas —en el colectivo o en la organización— o externas —su repercusión social— del profesionalismo. Las consecuencias internas son aquellas que derivan del mismo ejercicio profesional. Las externas son producto de un determinado estatus o actividad profesional: poder, dinero y prestigio son algunos de los elementos que la configuran.

Abbott define tres cuestiones básicas como objeto de estudio de la sociología de las profesiones contemporánea:

1) El porqué de la existencia de grupos o colectivos organizados en torno a la adquisición y aplicación de los diferentes tipos de conocimientos. Es decir, cuáles son las causas que motivan el control del conocimiento científico y técnico por determinadas élites profesionales en las sociedades avanzadas.

2) El origen y las causas que confieren a dichos grupos esta autoridad y este monopolio de control sobre el conocimiento.

3) *La dispersión universal y la reproducción de los patrones de profesionalismo en las sociedades avanzadas.*

Este mismo autor clasifica los estudios de profesiones en cuatro categorías: funcional, estructuralista,

monopolista y cultural. Desde el punto de vista funcional, las profesiones se organizan en torno a los medios que garantizan y permiten el control de la relación asimétrica existente entre el experto y el cliente. El estructuralismo contempla como eje central del estudio de profesiones el proceso de profesionalización. No es la función en sí —el contenido del trabajo y la relación experto-cliente— la que determina dicho proceso, sino la estructura en la que este proceso se produce. Las profesiones se convierten en un modo de controlar la distribución de ocupaciones. El proceso de profesionalización permite distinguir cuáles son las propiedades que en el curso de la evolución determinan el estatus de una profesión. Los monopolistas, entre los que destaca Larson, siguen la línea evolutiva de los estructuralistas. Sin embargo, se centran más en las relaciones de poder y la distribución de autoridad. El proceso de profesionalización aparece dirigido por el deseo de alcanzar el dominio intelectual y la autoridad derivada del mismo con respecto a una determinada área de conocimientos. Las profesiones se constituyen en grupos corporativos cuyo objetivo final es el control social del contenido de su trabajo. Es este control el que determina el estatus y el poder de los profesionales. El ejercicio de este control está más relacionado con la secuencia evolutiva de funciones —identificación, exclusión, etc.— que con la estructura que las conforman —asociaciones, universidades, etc.—. La perspectiva cultural contempla el

éxito del proceso de profesionalización a partir de la legitimación cultural del mismo. En este sentido, es el reconocimiento social de una profesión lo que garantiza la autoridad de la misma y del área de conocimiento formal que representa.

Los teóricos de la sociología de las profesiones definen la profesionalización como un proceso natural cuyo objetivo es la consecución de un estatus final: el estatus profesional. Elliot Freidson sugiere la calificación de estatus profesional para aquellas profesiones que comparten un conjunto de características comunes, entre ellas su origen universitario y su consolidación en las sociedades europeas preindustriales. Este estado final sólo es alcanzado por determinadas profesiones. Así, el concepto de estatus profesional no debe aplicarse a las múltiples recipientes ocupaciones profesionales. Entre las primeras destacan particularmente las denominadas profesiones liberales —médicos, abogados o economistas—. Todas ellas se estructuran en torno al control de un área básica de conocimiento, de la cual sus miembros son considerados expertos. De esta forma, la categorización de una profesión como tal no sólo es consecuencia del interés de sus miembros en alcanzar el estatus profesional, sino también del reconocimiento y aceptación social del mismo. Este proceso de formación y reconocimiento de una profesión constituye, a su vez, un proceso ideológico. En este sentido, el profesionalismo no sólo resulta una afirmación de dominio técnico — que categoriza a los expertos—, sino

una alternativa de diferenciación social.

Abbott define el proceso de profesionalización a través de estas cinco condiciones:

1) Es un proceso unidireccional, las profesiones evolucionan hacia un estado estructural y culturalmente determinado.

2) El desarrollo evolutivo de una profesión es independiente de las demás.

3) El proceso está más determinado por condicionantes de tipo estructural y cultural que por el trabajo que las profesiones realizan. Aquí, Freidson da especial importancia a la determinación del conocimiento formal específico de cada profesión.

4) Las profesiones se comportan como unidades homogéneas donde la diferenciación interna sólo es tolerada como reflejo de un proyecto conjunto de profesionalización.

5) Es un proceso independiente del tiempo y del momento en que se produce. Larson no acepta esta visión generalista de Abbott. Su tesis del proceso de profesionalización condiciona el mismo a una determinación temporal e histórica.

El crecimiento y la explotación del profesionalismo aparece asociado al desarrollo del capitalismo. Este sistema económico facilita tanto la implantación de una actitud monopolística de mercado por parte de las profesiones como un nuevo tipo de relaciones de clase entre los «profesionales» y el resto de la sociedad. Los profesionales intentan conseguir un control del mercado en donde se

desarrollan sus actividades, con el objeto de alcanzar una profesión de privilegio tanto en la jerarquía social como en la ocupacional. Mediante el dominio de lo que Freidson denomina un área de «conocimiento formal», alcanzan dicho estatus de privilegio. Para este autor, «conocer es poder», ya que el dominio de una determinada área de conocimiento, sobre todo en lo referido al conocimiento técnico y científico, se puede convertir en una forma de ejercer el control social. La creciente complejidad del modo de producción capitalista está intrínsecamente asociada a un aumento de las áreas de conocimiento formal. Este aumento conduce a un desarrollo expansionista de las actividades laborales. Aunque no todas estas nuevas ocupaciones alcanzan el estatus de profesión, contribuyen a una mayor consolidación del profesionalismo en las sociedades avanzadas.

El capitalismo supone una aún más creciente división del trabajo que se traduce en el desarrollo del corporativismo y la consolidación del profesionalismo. El modo de producción capitalista subdivide el trabajo en especialidades productivas. Cada una de estas especialidades se organiza en torno a un limitado número de operaciones y de conocimientos. Esta creciente división de las tareas ocupacionales, y por ende de los conocimientos que las condicionan, ha afectado el proceso de estructuración de clases en las sociedades avanzadas. De esta forma, las circunstancias económicas que determinan el proceso de profesionalización influyen en los condi-

cionantes no económicos que determinan la estructura social. Así, la profesionalización es un proceso ideológico que vincula la consecución de un estatus social elevado al poder derivado del dominio de un área de conocimiento formal que se hace imprescindible a la sociedad. Este estatus social asocia el bienestar económico individual derivado de un «estado» intelectual superior a la posibilidad de una educación específica en un área de conocimiento formal. Es este estado intelectual el que determina una nueva conciencia de clase —«estatus o clase profesional».

Este proceso de profesionalización consiste, según Larson, en la creación de un «monopolio de mercado» por parte de las profesiones. Las características de dicho monopolio son: estandarización del producto ofrecido (en este caso, conocimiento técnico o científico), control en la provisión del mismo, exclusividad de conocimiento y eliminación de posibles competidores del mercado. Esto supone la unificación de la producción de conocimiento y la de los productores del mismo en una misma estructura. En las sociedades avanzadas, este rol productor corresponde sobre todo a las universidades y, también, a las denominadas asociaciones profesionales. Para Freidson, el proceso de profesionalización supone el dominio de un área de conocimiento formal por parte de determinados sujetos. La utilización de estos conocimientos formales, por parte de los profesionales en la gestión de las diferentes actividades de la sociedad, debe

interpretarse como un ejercicio de poder, un acto de dominación sobre aquellos que son objeto de dichos actos. Abbott contempla la profesionalización como un proceso de creación de lo que denomina «jurisdicciones». Las diferentes profesiones se repartirán los diferentes ámbitos del conocimiento formal a través de este sistema de jurisdicciones que él denomina «sistema de profesiones». Dentro de las mismas, la actividad profesional tendría una triple función diferenciadora: la de clasificar un problema —o de diagnóstico—, la de razonar en torno al mismo —o de inferencia— y la de solucionarlo —o de tratamiento.

El proceso de profesionalización presenta dos características básicas: la búsqueda del estatus de profesional y el desarrollo de una actividad monopolista. Mediante la primera se busca el reconocimiento social de la exclusividad en una determinada área de conocimiento. Este reconocimiento del estatus profesional viene determinado por la posesión de «un conocimiento especializado» y faculta a los trabajadores para controlar el contenido y la organización de su trabajo. Este conocimiento se convierte en una fuente de poder, dado que califica y legitima al profesional que lo sustenta para controlar el proceso de toma de decisiones en lo referido a su área de especialización. De esta forma, la profesionalización se convierte en un proceso de afirmación ideológica que determina un conjunto de actividades destinadas a elevar el estatus de los miembros de la jurisdicción en la estructura social. La agrupación de los profesio-

nales en el seno de organizaciones específicas es el resultado de una estrategia destinada a aumentar y mantener el estatus del colectivo, a protegerse frente a posibles competidores a través de la monopolización de la actividad profesional y a garantizar, al mismo tiempo, la continuada racionalización y especialización del trabajo. De esta manera, el proceso de profesionalización de una ocupación o actividad laboral derivada de un área de conocimiento formal es la condición previa al establecimiento de la actividad del experto como fuente de poder.

Una de las características que determinan la interrelación y la evolución de las profesiones es su capacidad en controlar el conocimiento formal y las actividades derivadas de la aplicación del mismo. Este control se ejerce tanto sobre el conocimiento abstracto como sobre las técnicas que genera dicho conocimiento y permiten su aplicación. Es este nivel de abstracción el que, según Abbott, determina la supervivencia de una determinada profesión dentro del sistema competitivo de profesiones. Para este autor, la definición de profesión dentro del sistema está relacionada tanto con el cuerpo de conocimientos que representa y el grado de abstracción de los mismos en un sistema en competencia como con la relativa variación temporal y espacial de dicho grado de abstracción. De esta manera, la profesionalización de una actividad no sólo está relacionada con el grado de abstracción del área de conocimiento que representa, sino también con la competitividad, o exclu-

sividad, de dichos conocimientos con los de otras profesiones del sistema. A este respecto, Larson sostiene que el grado de profesionalización de una actividad varía según el contexto político-social en el que se encuentra el sistema de profesiones. Es la historia la que determina el tiempo, las condiciones y las estructuras que determinan este proceso.

Larson describe las diferentes condiciones y estructuras que determinan la creación y control de un monopolio de mercado en el proceso de profesionalización. Los diferentes elementos que deben considerarse en este análisis de Larson son:

- 1) La naturaleza del servicio producido.
- 2) El tipo de mercado.
- 3) El tipo de consumidor.
- 4) Las bases del conocimiento formal.
- 5) La producción de profesionales (o «productores»).
- 6) Las relaciones de poder.
- 7) La afinidad con la ideología dominante.

En lo referido al producto o servicio, las características que favorecen a las profesiones son la universalidad, indispensabilidad y poca visibilidad del mismo. La definición del producto o servicio se realiza a través de la elaboración de normas profesionales. La finalidad última de estas normas es la de proteger económicamente a las profesiones, dada la creación de un marco contextual o monopolio de mercado único, y ofrecer un elevado grado de libertad a los profesionales para que de-

terminen las condiciones en que van a desarrollar su trabajo. Un mercado poco competitivo e independiente de los mercados de bienes y capitales favorece la unicidad de la profesión. En caso de competencia, las profesiones persiguen una mayor diferenciación de su producto o servicio con respecto a posibles competidores, a través de un mayor desarrollo de su actividad monopolística.

El poder monopolística de una profesión se basa en la capacidad de crear y dominar un mercado. Esta capacidad es secundaria a la asimétrica relación existente entre los productores o profesionales y los consumidores o clientes. Una clientela universal y poco organizada facilita esta labor monopolizadora. Por el contrario, la organización de los consumidores en asociaciones obliga a las profesiones a una mayor diferenciación, determinación y estandarización de los productos y servicios que ofrece. El grado de abstracción del conocimiento formal es fundamental en el mantenimiento de esta condición monopolizadora de mercado. La mayor determinación y estandarización del conjunto de conocimientos y técnicas que distinguen una profesión facilita una mejor evaluación del producto o servicio final por parte de los consumidores. El mayor control por parte de la sociedad de las profesiones facilita la penetración de otras profesiones en la jurisdicción y dificulta la diferenciación de la ocupación. Larson contempla una situación más favorable para las profesiones cuanto más científicos sean sus funda-

mentos cognitivos. Cuanto más abstracto y esotérico sea su cuerpo de conocimientos, más capacidad de monopolio tendrá la profesión.

Dos de las consideraciones más importantes con respecto al proceso de profesionalización son: la producción de profesionales y las relaciones de poder de las profesiones. El monopolio de mercado por parte de los profesionales debe extenderse al control de las instituciones que producen y reproducen las áreas de conocimiento formal. Cuanto más institucionalizadas estén las formas de producción de profesionales y más se estandarice el proceso de transmisión del conocimiento formal, mayor será el control de la profesión sobre sus actividades y contenido de su trabajo. Si a ello se une una demanda amplia y estable de los servicios y productos que ofrece, la profesión podrá regular la oferta de profesionales a través del control del proceso educativo. Esta capacidad de control maximiza la posición de poder de la profesión en el mercado. El proceso de producción de profesionales se convierte en un proceso de formación de élites en busca de un estatus social elevado. Una educación de carácter intelectual y/o una actividad laboral basada en una formación superior especializada son las claves para la diferenciación y distinción de una profesión. La naturaleza de esta formación y de las habilidades que de ellas se derivan conforman la capacidad de mercado de las profesiones. La denominada educación superior es la credencial que determina las bases de esta distinción. Esta creden-

cial educativa es el fundamento que permite atribuir a determinadas profesiones la categoría de ocupaciones privilegiadas o especiales.

Es Freidson quien sugiere la más amplia y compleja concepción de las profesiones. El concepto de profesión no sólo requiere que los miembros de las ocupaciones que las configuran estén formados y educados en instituciones de educación especializada, tradicionalmente la universidad, sino que, además, deben estar organizadas en instituciones especiales destinadas a determinar e influenciar la conducta y la dedicación de sus miembros. Esta es una referencia explícita que va más allá de la dignidad, prestigio o estatus derivado de la posesión de un conocimiento formal. Esta referencia implica un proceso de control social tanto de la conducta profesional como de las instituciones en que el proceso de profesionalización tiene lugar. Son estas circunstancias las que garantizan el dominio de mercado de una profesión sobre las demás. Así, cuanto más independiente es este mercado profesional de otros mercados y mayor capacidad existe en eliminar a los profesionales no competentes, más favorable es la situación para la profesión. Es importante identificar el rol del Estado y de las instituciones como garantes de este estatus de privilegio de una profesión y de las élites que la forman. Es este estatus el que asegura el poder de las profesiones. La consecución del mismo viene facilitada por la afinidad de la profesión, cuando no su contribución particular, a la formación de la ideología dominan-

te de las sociedades avanzadas. Cuanto más coincidentes sean la ideología específica de una profesión y las estructuras ideológicas dominantes, más favorable será la situación de una profesión.

La condición de monopolio viene garantizada por las instituciones de educación superior, los colegios y asociaciones profesionales y las corporaciones. La condición monopolizadora aparece dirigida y controlada por una élite y una ideología dominante a través de esta institucionalización del conocimiento y de la práctica profesional. Asociaciones, estándares profesionales, códigos éticos, criterios de admisión y barreras de entrada en las instituciones educativas y el establecimiento de un sistema de licencias profesionales garantizan el prestigio, privilegio y poder de las profesiones. La base de esta relación de dominación y poder de las profesiones se halla en la asimétrica posesión de conocimiento entre el experto profesional y el cliente o consumidor inexperto. Esta condición se fundamenta tanto en la confianza y reconocimiento de los clientes y consumidores como en el respeto y la colaboración entre profesiones y entre miembros de una misma profesión. El objetivo de esta colaboración es la consecución de un estatus de privilegio social vinculado a la formación de élites profesionales que buscan, en la movilización colectiva, el logro de compensaciones económicas individuales para sus miembros.

Abbott aborda el estudio de las profesiones desde una perspectiva estructuralista, a través del sistema

de profesiones y la creación de jurisdicciones. El sistema de profesiones determina los modelos de profesionalización de las diferentes ocupaciones. Las jurisdicciones producen la unión entre la profesión y las características de su trabajo. Un estudio del proceso de profesionalización requiere el análisis de cómo se produce esta unión en el trabajo, cómo se incorpora a través de los elementos formales e informales de la estructura social y cómo la interfase existente entre las diferentes uniones jurisdiccionales determina la historia de cada una de las profesiones.

La estructura social de las profesiones reside en su capacidad de mantener su jurisdicción en un sistema de profesiones competitivo. Las demandas de jurisdicción condicionan la organización social de las profesiones. Así, la demanda de jurisdicción, y por ende de estatus, de una profesión será más elevada cuanto mayor sea la cohesión interna y la capacidad de movilización de sus miembros y estará en función de las características de su organización interna, el apoyo académico que posee y su influencia en los medios de comunicación de masas. El desarrollo de una estrategia monopolista de jurisdicción lleva asociado la creación de organizaciones profesionales con repercusión nacional. El control por parte de las mismas del número de profesionales y de las compensaciones económicas ligadas a las actividades que éstos ejercen, la capacidad de determinar y garantizar un mínimo de estándares profesionales, y la creación y control del

sistema educativo que califica a los miembros de la organización. Este último proceso supone la existencia de barreras de entrada en la educación, formación y en el ejercicio de la actividad profesional, la posibilidad de establecer exámenes y pruebas que aseguren dicho control, y el derecho a determinar el perfil académico que califica a los candidatos como miembros de la profesión. El objetivo final de las profesiones es el control del conjunto de tareas y actividades educativas y laborales que determinan la existencia de una jurisdicción propia. A través de la jurisdicción se produce un control cultural legitimado por la existencia de un conocimiento formal y de una ocupación laboral definida, y un control social, que surge de la demanda de una jurisdicción exclusiva y propia por parte de las diferentes profesiones a través de su influencia en la opinión pública, en los tribunales y en los lugares de trabajo.

El «poder profesional» se basa en la condición de expertos que poseen los miembros de una profesión, en la garantía de control profesional de las asociaciones y organizaciones correspondientes, y en la relación de confianza existente entre el profesional y el consumidor o cliente. Para Larson, la condición de experto supone la posesión de un conocimiento y unas habilidades por parte de una élite que sólo demanda reco-

nocimiento social y recompensas económicas. La estandarización y dispersión universal del conocimiento viene facilitada por la penetración de los medios de comunicación de masas en nuestra sociedad. Esta situación contribuye a la legitimación y racionalización universal de la capacidad de monopolio de mercado. Las asociaciones, aún conservando su carácter nacional, adquieren un carácter mundial. Su misión es definir y mantener las jurisdicciones y garantizar los estándares de conocimientos y tareas que le corresponden.

Un estudio definitivo de las profesiones debe también valorar la repercusión de las mismas en la estructuración de nuestra sociedad. La mayor complejidad del conocimiento técnico y científico supone que muchas de las decisiones políticas que afectan a los individuos recaigan cada vez en un menor número de expertos. Esta cesión de responsabilidades supone en cierta manera una perversión de la democracia, dado que esta delegación se produce desde los ámbitos políticos y legales a los profesionales, sin que ello implique una determinación popular explícita de tal representación. En este sentido, los intereses profesionales pueden anteponerse a los de la sociedad.

Albert JOVELL

MANUEL MARTÍN

La profesión de policía
(Madrid, CIS/Siglo XXI, 1990)

JOSEP A. RODRÍGUEZ

The Politics of Medicine in Spain
(Yale University, 1991)

Una parte importante de las investigaciones sobre profesiones se dirigen hacia el estudio de las mismas en el seno de organizaciones complejas. Conocemos todavía poco de los procesos por los cuales éstas logran mantener posiciones de poder y privilegio en su seno. Dentro de esa tendencia, el Estado aparece como el mayor patrono de profesionales. Las profesiones modernas, aun siendo su situación muy desigual, no se entienden tanto por sus prácticas privadas como por las que realizan en instituciones públicas (o, en todo caso, junto con éstas). Las de más larga tradición liberal son precisamente las que han logrado posiciones preeminentes en el seno del Estado (abogados, médicos). Cada vez más, el Estado lo es de profesiones y profesionales. El estudio de estos procesos no sólo es importante para entender su dinámica, sino la del poder y las tendencias del Estado contemporáneo. El libro de Manuel Martín y el trabajo de Josep A. Rodríguez analizan las profesiones de policía (la profesión azul) y la de médico (la blanca). Por distintas razones, son dos visiones novedosas que tienen en común el interés por las políticas profesionales.

The Politics of Medicine in Spain es un sugerente ejemplo de estas ten-

dencias de investigación. Estudia la evolución y los procesos recientes de la profesión médica española en el seno del mercado sanitario público. El libro presenta y explica los factores de transformación asociados a cada uno de los momentos de esa evolución. No sólo es un análisis retrospectivo, sino que también analiza los procesos recientes de toma de decisiones y de elaboración de estrategias de supervivencia dentro de un mercado público cambiante. Esta perspectiva rompe con la simplificación en la presentación de las profesiones como bloques homogéneos y desvela una fragmentación de intereses que explican su dinámica actual y sus principales problemas.

El libro de Josep A. Rodríguez es, ante todo, un análisis político y de organizaciones. A través de una remarcable encuesta a los líderes de las organizaciones de intereses médicos, analiza a las profesiones como grupos de poder en el seno del Estado. Por medio de su análisis, entra en los procesos políticos de las organizaciones de intereses profesionales en relación con el Estado y con su entorno inmediato. El estudio de las posiciones organizadas durante la elaboración y aplicación del proyecto de reforma sanitaria es el evento central que da pie para

entender a la profesión en su faceta política. La definición que da Josep A. Rodríguez de estas organizaciones es amplia y comprende sindicatos, partidos políticos o corporaciones privadas. Todas articulan determinados intereses en el mundo de la sanidad. Estudia sus roles, élites, estrategias políticas, alianzas y conflictos y su relación con las bases. Tiene el interés adicional de que se produce en un momento de fuertes cambios de política sanitaria. Es una época en que el Estado empieza a reducir su rol de proveedor de servicios y, por otra parte, en la práctica privada dominan las grandes organizaciones complejas que limitan la autonomía profesional. Esos cambios hacen repensar algunos aspectos fundamentales del modelo teórico de las profesiones en organizaciones complejas.

El trabajo se remonta al inicio del mercado sanitario público. Presenta cómo la profesión médica española, desde los años cuarenta, ha sabido articular sus parámetros básicos dentro de las estructuras del Estado. Este hecho trae una consecuencia determinante para el futuro: las relaciones políticas de la profesión con el Estado se convierten en el elemento central de su estrategia profesional. La profesión médica española, en comparación con otros países, tiene una larga y temprana dependencia del Estado. El mercado sanitario público surge en 1942, cuando el régimen de Franco crea el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), que ofrece una cobertura a las clases trabajadoras (el 50 por 100 de la población). Este hecho marca

el inicio de un ejercicio público y el momento en que, al lado de un mercado liberal, se crea un mercado público de la sanidad. A partir de ese momento, y hasta los años ochenta, el futuro de la profesión médica va parejo al de la sanidad pública y conoce períodos de esplendor como, entre 1963 y 1975, con la creación de las grandes infraestructuras sanitarias. Es el techo de máxima expansión y demanda de nuevos profesionales.

Lo importante es que en todo ese tiempo la profesión consigue, poco a poco, un elevado control del sistema sanitario público. Los médicos/as han tenido una extraordinaria capacidad para adaptarse a las condiciones del nuevo mercado. Durante el régimen de Franco, la profesión logra crecer, mantener posiciones de poder y autonomía, combinar el ejercicio público y privado de la medicina, controlar el mercado sanitario e imponer un modelo medicalizado a la sanidad pública. Curiosamente, ciertos rasgos liberales se mantienen dentro del ejercicio público, incluso una carrera pública culmina en una privada. A cambio, el régimen controla a la profesión médica mediante la instrumentalización política del colegio oficial de médicos: la Organización Médica Colegial (OMC). Para los profesionales, la situación supone un mercado enorme, estabilidad, altos salarios, monopolio profesional, tecnologías avanzadas y posibilidades de realización profesional. Desde un punto de vista social, las profesiones en el Estado son fundamentales en el auge de ciertas clases sociales y su movi-

lidad social. En el caso de los médicos, los sectores más favorecidos son las clases sociales medias-bajas o bajas. Los sectores de la profesión de clase alta continúan vinculados al mercado privado.

Pero en los últimos años se modifican importantes variables estructurales del mercado, del sistema político y de la política pública que hacen variar de forma determinante su posición política frente al Estado. Durante casi cuarenta años, la profesión médica española responde al modelo según el cual las profesiones logran, en el seno de las organizaciones complejas, asegurarse posiciones de privilegio. El análisis de Josep A. Rodríguez mantiene la hipótesis de que en las profesiones dependientes del Estado la dinámica del mercado es sustituida por la política. En el caso español, estos cambios amenazan el modelo de práctica consolidado durante estos años y podrían dar lugar a otro nuevo.

En España, el cambio en el sistema político coincide con una crisis fiscal del Estado. Además de esta situación, se produce una crisis de funcionamiento del sistema sanitario público. El Estado se plantea una reforma del sistema sanitario que trate de controlar los costes, entre otros objetivos. Para los médicos, la crisis es aún más profunda: su paradigma profesional curativo empieza a perder importancia debido, entre otras causas, a la evolución de la población y el tipo de sus enfermedades. Otras profesiones sanitarias están en mejores condiciones de ofrecer productos más adecuados. Como con-

secuencia de ello, los médicos pierden progresivamente peso específico en la sanidad. Hay una crisis del mercado médico público. En el sector privado tampoco encuentran un campo fácil. La tecnificación y complejidad de la medicina hace que sean necesarias grandes corporaciones médicas para ofrecer unos servicios adecuados. El profesional individual cada vez tiene menos poder y autonomía en estas macroorganizaciones. La profesión médica española se encuentra así ante una situación nueva: por una parte, el Estado congela y modifica su papel como proveedor de servicios y, por otra, el mercado privado tiende a dejar menos espacio para la práctica liberal individual. Ambas se traducen en una pérdida de autonomía y poder profesional.

La profesión médica se adapta a los distintos sistemas políticos en la defensa de sus intereses. Franco la homogeneiza políticamente, pero cuando el cambio de régimen sobreviene hay un proceso de reorganización interna para responder ante el Estado democrático. La profesión entra en un período de decantación de intereses en organizaciones para su defensa. El resultado final es una profesión dividida. Utilizan el Estado para expandirse, pero su modelo de práctica profesional y su sistema de valores tienen rasgos liberales. Este hecho ha producido una estratificación social interna en función del grado de acceso al mercado privado. No es extraño que el factor más importante de división profesional es la situación en él. Josep A. Rodríguez apunta a que esta fragmentación

se agudiza con el fin de la expansión de la sanidad pública, pero su origen está en las contradicciones internas de un modelo sanitario diseñado en función únicamente de un paradigma curativo que pierde mercado y de una situación política no democrática. No queda suficientemente claro hasta qué punto esta situación obedece a la coyuntura específica española o si tiene una mayor trascendencia teórica. Tomándola de esta segunda manera, una hipótesis que sugiere la lectura del libro es que se produce un relevo en las profesiones que el Estado necesita. Otra es que el modelo de profesiones que utiliza el Estado tenga límites y conlleve, por otra parte, su fragmentación política interna. También esto plantea nuevos interrogantes acerca de las posibilidades de una profesión dividida. Si la hipótesis es cierta, el *status* profesional dentro de las organizaciones complejas sería un anacronismo pseudo-liberal que empieza a tocar a su fin, ya que, por otro lado, tampoco parece posible un retorno a un ejercicio liberal e individual.

En este último sentido, la reflexión es que el desarrollo técnico y la complejidad de los conocimientos hacen necesario el trabajo conjunto en grandes equipos. Esto tiene una consecuencia contraproducente: reduce el ejercicio liberal e individual de la medicina. De esa manera, uno de los factores de desarrollo profesional llevaría, paradójicamente, a la pérdida de un modelo de práctica y, a la larga, a la pérdida del control sobre el propio trabajo. La misma evolución profesional parece tender

a eliminar la fórmula liberal. El ejercicio público también plantea nuevos y sugerentes interrogantes. Ciertas profesiones tienen un sitio propio en un Estado que ofrece servicios. Sin embargo, esta situación varía ante una situación de crisis fiscal o de política restrictiva. En este caso, unas lógicas (y unos mercados) profesionales pueden chocar con otras. En el caso español, la de los médicos lo hace con la de los economistas y gestores sanitarios.

Lo primero que hace reflexionar son las razones por las cuales los médicos han sido desplazados de su posición hegemónica de la sanidad pública. Es decir, ¿cómo han podido perder su control sobre el mercado público y sobre el trabajo de otras profesiones sanitarias? Los médicos han reaccionado tarde ante una crisis que no vieron llegar. Sólo ahora se empieza a plantear una medicina preventiva, comunitaria o primaria como alternativas; incluso algunos profesionales se reconvierten hacia la gestión. No parece probable que las profesiones tengan más facilidad para modificar su tipo de práctica que su producto. Más bien, la hipótesis es que el ejercicio profesional dependiente del Estado resta flexibilidad y receptividad hacia el mercado. En otros términos, las profesiones se preocupan más de mantener sus posturas de poder que en afrontar los problemas. De las estrategias de supervivencia de las profesiones dependientes, las más importantes son las que mantienen frente a la organización. Lo importante es la presión política y no el mercado. Llevando más lejos esta

hipótesis, se llega a la paradoja de que las profesiones (los expertos) se desconectarían, como colectivo, de la realidad de los problemas a los que tienen que hacer frente. Para confirmarla, el libro analiza las políticas y estrategias de los grupos de interés médicos frente al Estado y frente a los principales problemas sanitarios. Faltarían otros estudios de otras profesiones sanitarias y de su interrelación entre ellas en el proceso para tener una visión más global.

La teoría de que las profesiones se hacen fuertes en el seno de las organizaciones implica saber cómo lo consiguen y hasta qué punto. Pero antes hay que ver cómo se organizan para defender sus intereses. Las que son dependientes desarrollan una diversidad de organizaciones de defensa de sus intereses que contrasta con la única y clásica estructura de colegio liberal. En el caso de los médicos españoles, la OMC (aunque poderosa) representa sólo a los sectores acomodados. Son profesionales con una ideología conservadora, una práctica mixta y defensores de un modelo de sanidad con fuerte presencia privada. La OMC sigue conservando su propósito liberal de representación político-ideológica de la profesión en su conjunto; sin embargo, no es capaz de articular a todos los sectores. El fenómeno más interesante es el de los sindicatos. Estos son organizaciones que se corresponden con nuevas necesidades de defensa de intereses más acordes con la situación asalariada de la mayoría de los profesionales. Los sindicatos representan mejor a grandes sectores de la profesión que el Cole-

gio Oficial. No son tanto órganos de representación ideológica, sino política, con un estilo reivindicativo más puntual (menos global) y directo. El mayoritario es la *Confederación Española de Sindicatos Médicos* (CESM), que tiene una ideología conservadora, aglutina a médicos especializados, pluriempleados y partidarios de un modelo mixto de sistema sanitario. La *Federación Española de Sindicatos Médicos* (FESIME) acoge a los médicos/as jóvenes, totalmente asalariados, con un solo empleo, de izquierdas y partidarios de una sanidad pública. Los sindicatos de clase (Comisiones Obreras y UGT) también han hecho entrada en la profesión. Representan a los sectores más precarios y jóvenes, partidarios de un modelo de sanidad totalmente pública. Sin embargo, el discurso obrero ha tenido poco éxito entre los médicos.

Un caso significativo es el de la *Coordinadora de Médicos Hospitalarios* (CMH). El sector hospitalario es eje central de la sanidad española. Los médicos de los hospitales son los que viven más contradicciones. De una parte, son profesionales especializados con grandes medios tecnológicos y con una carrera profesional dentro de este tipo de instituciones. Pero, por otro lado, los hospitales son estructuras altamente burocratizadas. De esa manera se llega a la paradoja de que el sector profesional puntero es también el más burocratizado. La CMH representa a este tipo de profesionales, los cuales tienen una problemática particular que no recogen adecuadamente otras organizaciones. Los

médicos/as hospitalarios se resisten al estatuto de asalariados que tan cerca tienen y presentaron fuertes oposiciones frente al proyecto de reforma sanitaria.

Esta situación dibuja una fragmentación de los intereses, de la ideología y de las concepciones profesionales. El ejercicio dependiente del Estado divide a la profesión en función de dos variables principales: el tipo de práctica y los años de ejercicio. Se ha producido una estratificación social mucho más acentuada que la que se daría en un modelo dominado por el ejercicio liberal. Ahora existe incluso desacuerdo en torno a la propia concepción profesional. Unos quieren ser funcionarios de la sanidad, otros profesionales y otros empleados. Esta situación determina la dinámica de la profesión por completo e incluso replantea el uso clásico del término. Ya no cabe hablar de la profesión médica española, sino, en propiedad, de los diferentes intereses y concepciones profesionales. Cada uno de ellos tiene una particular forma de definir y luchar por ellos, y todos juntos constituyen una realidad heterogénea.

Las concepciones dominantes son las conservadoras. OMC y CESM son los dos grupos hegemónicos. Eso hace que domine un modelo ideológico de práctica mixta (pública y privada) construido durante las últimas décadas. El sector privado mantiene una extraña simbiosis con el público y se alimenta de las deficiencias y carencias de éste, incluso crece a su lado. Combinar varias prácticas a la vez, de un lado, les

mantiene en contacto con el paradigma liberal y, por otro, evita su completa funcionarización. Sin embargo, ese ideal de prestigio profesional contrasta con la situación real de la creciente práctica privada en grandes clínicas y mutualidades. Junto a esta ideología existe otra más inclinada hacia una preponderancia del modelo sanitario público. Es la representada por la *Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública* (FADSP) y por los sindicatos de clase *Comisiones Obreras* (CC.OO.) y *Unión General de Trabajadores* (UGT). Estos grupos son partidarios de una sanidad dominada por los intereses públicos frente a los profesionales. Tienden hacia un modelo funcionarizado o asalariado.

La articulación de estos intereses se ha producido en los últimos diez años. En ese plazo, estas organizaciones han tenido que posicionarse frente a su profesión y frente a la situación del sistema sanitario. Todo el proceso coincide con el cambio de régimen político. Este ha comportado la necesidad de transformar la forma en que la profesión se había comportado frente al poder político durante décadas. El *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE) llega al poder con un proyecto de reforma del sistema sanitario. Este hecho da pie al autor para analizar los procesos internos de cada organización de defensa de los intereses médicos frente a una reforma política que quiere alterar de forma sustancial su *status* profesional. Los términos en que se plantea esta confrontación, y el hecho mismo de que se llegue a ella, son relevantes para en-

tender no sólo las tendencias del Estado, sino cómo la profesión mantiene una postura política frente a él. Pero, sobre todo, son importantes para confirmar la hipótesis de que las profesiones (o al menos la médica española) emplean una energía mucho mayor en mantenerse en su situación privilegiada que en afrontar los problemas que se supone que tienen que atender.

La reforma del PSOE parte de una situación de crisis fiscal del Estado, de un gran crecimiento del coste sanitario y de unos buenos niveles de salud (y que no mejoran en proporción con la inversión) en relación con otros países del entorno. Se propone racionalizar la gestión y los costes sanitarios, universalizar la cobertura pública, crear un Sistema Nacional de Salud con predominio público, descentralizar la asistencia, reducir el peso de los hospitales y fomentar la medicina preventiva y primaria, entre otros objetivos. La primera dificultad con que tropieza la reforma es neutralizar el poder de la profesión médica en el sistema. Los médicos españoles han logrado mantener un considerable margen de poder y autonomía heredado de épocas pasadas. La reforma se propone modificar algunos parámetros del modelo sanitario construido por ellos, además de cambiar aspectos de su práctica. Los médicos viven el proceso como una amenaza para su autonomía y como un intento de control y burocratización (funcionarización al limitar el ejercicio privado), y reaccionan articulando diversos tipos de acciones colectivas.

El conflicto de intereses se pro-

duce porque la racionalidad profesional médica dominante en el sistema no coincide con la económica que se quiere imponer. Los médicos no quieren perder su poder político y el control sobre su propio trabajo. Eso les convertiría en funcionarios. La práctica mixta evita que lo sean y les aporta elementos liberales. No sólo les representa ingresos adicionales, sino prestigio, horarios flexibles y libertad profesional. Los sectores más conservadores se siguen aferrando a elementos liberales, mientras que sectores más de izquierdas están de acuerdo con el ejercicio público de la profesión. El debate funcionarios-proletarios-profesionales divide a los diversos sectores profesionales. Otro indicador de la fragmentación de la profesión es su incapacidad de presentar una estrategia común frente a la reforma. Las organizaciones mantienen unas posiciones, unas formas de presión y unos objetivos diferenciados ante la Administración. El gobierno socialista, que intenta imponer un modelo sanitario evitando negociar, tropieza con su resistencia. Las profesiones se convierten así en un grupo de presión frente a los mecanismos democráticos de la sociedad civil. Tratan de obstaculizar leyes que vayan contra sus intereses y/o forzar procesos de negociación política fuera del ámbito parlamentario.

Cada tipo de organización mantuvo unas pautas de comportamiento durante el proceso de elaboración y aplicación de la reforma. Los sindicatos prestan más atención a las condiciones de trabajo; la OMC, a los aspectos globales de la profesión. Las

posiciones conservadoras (OMC, CP, CESM) tratan de utilizar la negociación política como vía para conseguir objetivos; la izquierda (FADSP y sindicatos de clase), las huelgas. Cuando fallan estos mecanismos se recurre al sistema judicial para parar una ley o se bloquea la aplicación efectiva de la misma. El Parlamento no juega un papel importante para canalizar los intereses de las organizaciones estudiadas (excepto para los partidos políticos). Hay una cierta incapacidad de los mecanismos formales de la democracia española para articular los intereses de la sociedad civil. De otra parte, la profesión médica ha consolidado históricamente un hábito de presión directa sobre la Administración. Los gobiernos de UCD favorecen el diálogo para evitar el conflicto social y consolidar la democracia. Los gobiernos socialistas, por el contrario, se apoyan en sus mayorías parlamentarias e intentan imponer la reforma legitimando sólo a las organizaciones cercanas a sus posturas. El resultado final de todo el proceso es que ni la profesión ni el gobierno logran plenamente sus objetivos. El Sistema Nacional de Salud renuncia finalmente a algunos de sus objetivos centrales, como el del predominio público, y acaba por incorporar a la sanidad privada. La voluntad inicial de reducir las diferencias sanitarias de la población se diluye. La profesión tampoco consigue sus objetivos totalmente y entra en un proceso de burocratización. La reforma sanitaria queda como una reforma organizacional.

La profesión médica española no

ha sabido evolucionar hacia las necesidades sanitarias de la población. Ha cambiado su modelo de práctica, pero no su formación ni orientación profesional. La profesión es, en cierto sentido, anacrónica: ejerce una medicina curativa en un sistema público que ya no necesita tanto de ella. Cuando se plantea una reforma sanitaria, los principales puntos de interés profesional giran en torno a sus *status* y privilegios y menos respecto a las necesidades sanitarias. Las profesiones dependen directamente del mercado cuando son liberales. Bajo la dependencia estatal conservan los privilegios liberales, pero se distancian del mercado. Las profesiones obstruyen los procesos de reducción de desigualdades al no ver como suya esta responsabilidad. La investigación sugiere la urgencia de un marco de análisis comparativo internacional para entender qué pasa en los modelos sanitarios de otros países. De igual manera, plantea la necesidad de buscar nuevos marcos teóricos que expliquen los límites de las profesiones en el seno de los aparatos estatales.

La profesión de policía es un estudio sociológico y un proyecto político de profesionalización policial. Tiene el objetivo de dar soporte intelectual al proceso de nacimiento de una nueva profesión (una semi-profesión). La sociología se encuentra aquí ante un ejemplo de cómo se justifica y se construye una profesión en la sociedad contemporánea. El libro puede dividirse en tres partes. La primera introduce el concepto, la describe como una organización para el control social y hace

una reconstrucción histórica de la policía. Describe las razones que han impedido a la policía llegar a ser una profesión. La segunda la presenta en el marco democrático. Explica por qué un contexto así favorece un proyecto profesional. En la tercera, y central, se señalan los elementos básicos en los que se basa ese proyecto.

El proyecto de profesionalización de la policía tiene importancia porque rompe moldes en el estudio de la sociología de las profesiones. La policía (tal como la conocemos hoy) nace del Estado. La policía carece de antecedentes liberales. Bajo un modelo de libre-mercado profesional, la idea resulta absurda, pero en uno de profesiones en organizaciones complejas proporciona perspectivas nuevas acerca de las profesiones en el seno del Estado. Así, pues, la situación de la policía se asemeja a la de otras profesiones que dependen del Estado.

Definir una nueva profesión comienza, siguiendo el modelo de Manuel Martín, por reescribir su historia y aclarar algunos conceptos. La pretensión de la primera parte del libro es mostrar cómo se construye la policía en el tiempo. El Estado genera sobre los temas policiales confusión al mezclar la función de policía con los modelos policiales. Cuando se habla de policía se suele pensar en la institución, pero no en la función. Policía es el orden y la buena marcha de los elementos en favor de un bien común superior. En ese sentido, la función policial es universal y necesaria para las sociedades. El concepto de modelos

policiales (en plural) expresa las definiciones diferentes que se realizan de ese orden. Aquí lo importante es quién y cómo lo define. Con la consolidación del Estado moderno, la función policial es asumida por éste de forma monopolística. A partir de ese momento, la policía-institución-del-Estado es un instrumento de control social de una clase social hegemónica que elige su modelo policial. Esto provoca una confusión entre modelos policiales y modelos políticos. También entre control social y control político o de clase. La hipótesis fundamental del libro es que la separación entre función y modelo policial es posible y que esa distinción es básica para el origen de una policía profesional.

El autor realiza una revisión de la historia para subrogar cómo los modelos policiales y los encargados de definirlos no siempre son los mismos. La historia reciente de España es la de un Estado centralista y autoritario. Centralismo y autoritarismo son también los pilares de un modelo de policía que denomina el autor militarizada. Sin embargo, éste no es el único posible. En la historia policial española se dan modelos de policía más cercanos a un control social comunitario que a un control político. Tienen rasgos urbanos, descentralizados y gremializados. Es una tendencia histórica que compite desfavorablemente con un modelo militarizado (el estatal): centralizado, antigremial y jerarquizado. En una primera etapa no hay un modelo hegemónico y ambos conviven y se alternan (incluso con las policías propias de cada grupo económico,

político o religioso). Los Mossos d'Escuadra, el precedente más remoto de organización policial estable, eran un grupo de paisanos militarizados para controlar al resto de la población. Su modelo inspiró varias compañías de fusileros reales en el siglo XVIII. La Milicia Nacional, que nace en 1808 con base local, gremial y urbana, representa a la policía liberal en contraste con el absolutismo de los fusileros. En esa época es más importante el control político que el control social. Hay una alternancia de cuerpos policiales dependiendo de quién gobierna.

La Guardia Civil representa el modelo de policía centralizado y liberal para un mercado nacional consolidado. Se rompen los modelos de policía civiles y asume el modelo militarizado la hegemonía. Nace en 1844, en un momento en que el control del mercado, las redes de distribución y la propiedad privada son básicos para el poder político. Unos años después surgen también las infraestructuras legales del Estado (Código Penal, Ley de Enjuiciamiento Criminal) que completan un modelo básico de control social que llega hasta la actualidad. Las estructuras policiales administrativas (Dirección General de Seguridad) y la policía judicial son también de la época. Más tarde, con el desarrollo del movimiento obrero, la policía asume nuevas funciones. La Guardia Civil es el pilar policial español (una situación que todavía se mantiene) y vértice de la jerarquización entre los distintos cuerpos de policía.

Francisco Franco construye el

concepto de orden público alrededor del control sobre el del obrero/a y de la resistencia al régimen. Las Fuerzas Armadas eran parte del ejército. La Guardia Civil sigue siendo básica y se centra en la información y en el control del medio rural. Se crea una policía de corte urbano y antiobrero acuartelada en grandes unidades: la Policía Armada y de Tráfico. También se crea el Cuerpo General de Policía, que controla los delitos político-sociales. Con el desarrollismo, el automóvil y el tráfico empiezan a ser un serio problema que acaba en manos de la Guardia Civil y las Policías Locales. En la década de los sesenta, las drogas también pasan a ser un tema policial.

La Constitución de 1978 cambia el concepto de Orden Público por el de Seguridad Ciudadana. La «seguridad» abre nuevas posibilidades para la redefinición del trabajo policial y de su papel social. La idea de seguridad va unida a la de servicio. Esta es mucho más moderna, más terciaria (menos industrial) y más propia de un Estado desarrollado que ofrece servicios y calidad de vida. Sin embargo, ni la legislación ni la práctica policial se preocupan de poner en práctica nuevos conceptos que le den contenido; al contrario, se produce un estancamiento en las prácticas y modelos. A diferencia de lo ocurrido otras veces, un cambio político no trae un cambio sustancial en la estructura y valores de la policía. Además, fenómenos como el terrorismo se utilizan para retrasarlo, distraer nuevas demandas sociales a la policía, aumentar su secretismo y policiaizar la vida

dernas» como éstas serán los ejes del control policial del futuro. También se quiere modificar el rol con el que actúa en la sociedad: «El policía tiene que actuar como educador cívico» (p. 179). Se buscan temas de vanguardia social y que den una legitimidad social. Conceptos como el de policía preventiva se justifican en razón de que dedica la mayor parte de su tiempo a tareas no represivas. La figura del guardia de barrio se quiere convertir en el pilar profesional: «la policía es parte de la colectividad» (p. 183). Se pretende fomentar las pautas de autocontrol cívico de la población. Se devuelve la responsabilidad de la seguridad a los ciudadanos; la policía aparece solamente como un agente dinamizador. El guardia de barrio es la base y a su alrededor hay una policía especializada que lo apoya. Esta policía especializada y tecnificada tocaría temas como la persecución del delito de cuello blanco y el crimen organizado, abandonados tradicionalmente. En definitiva, se trata de definir un producto y una carrera profesional.

La carrera profesional pasa por una formación adecuada. Otra parte destacable del libro se dedica a construir un sistema de formación que parta de una definición del trabajo policial. Comienza por enumerar las tareas que realiza. Parte de las que hace ahora como paso previo para definir el terreno profesional propio. Lo que hace la policía es uno de los aspectos más desconocidos, incluso para ellos mismos (no existen estudios sistemáticos de tareas policiales en España). La po-

licía es una institución para las situaciones de urgencia y para operar en el desorden. Esto ha provocado una ambigüedad e indefinición de sus funciones. Sin embargo, una policía profesional no puede dejar de definir su área corporativa con claridad. El análisis de tareas policiales establece 562 tareas, agrupadas en 22 áreas. Este estudio sirve de base para la definición de criterios para la selección y formación de los futuros agentes. De esa manera, la práctica policial entronca con la enseñanza.

La profesionalización pasa, para Manuel Martín, por «un nivel formativo más elevado, mejores estructuras, más medios, pero sobre todo una concepción diferente de lo que la policía es para la población. Implica en definitiva verla como un grupo especializado en la mejora de la calidad de vida dentro de una sociedad crítica y avanzada» (p. 188). Se insiste mucho en una imagen profesional, incluso sofisticada, del control. Estos discursos tratan de esconder la cara dura y represiva de la policía en cuanto instrumento del Estado. En este sentido, no es diferente de otras profesiones; la diferencia está en que la policía hace del control social su fin. La ideología profesional esconde los aspectos de control y destaca los de servicio. El uso legítimo y directo de la fuerza no se profesionaliza.

En *La profesión de policía* se quiere presentar unas facetas como profesionales y otras como no profesionales. La diferencia histórica que se apuntó entre modelo y función lo explica. La policía no es, a diferen-

de los ciudadanos. La novedad más importante es la creación de policías autónomas, que vienen a complicar más el ya complicado entramado de cuerpos y competencias y que han seguido modelos tradicionales.

Para Manuel Martín, el marco democrático y el concepto de seguridad hacen posible el proyecto profesional. Ambos conceptos dan pie a ello porque permiten cambiar los parámetros del modelo militarizado. En su análisis, el modelo militarizado y el profesional aparecen como antagónicos. La primera se define como «la impregnación de las estructuras policiales con los valores, disciplina, simbología, burocracia y demás elementos característicos del ejército» (p. 17). La policía profesional se define por oposición a los elementos militaristas. En grandes líneas, y en contraste con la militarizada, es descentralizada, eficiente, poco burocratizada, planificada, vinculada a la población, recurre a la fuerza lo menos posible, integrada en la Administración, con poco uso de símbolos, transparente y meritocrática. Sin embargo, esto no es más que la expresión de un tipo de racionalidad. En términos estrictamente sociológicos, lo militar no tiene que ser opuesto a lo profesional. Pero lo importante es el uso intencional que se hace de esos dos términos y, sobre todo, de los atributos que implica una policía profesional.

El capítulo que dedica al análisis del discurso de los jefes de Policía Local es el más importante del libro. En él introduce los elementos

del modelo profesional rebatiendo los militares expresados en las categorías de los entrevistados. Comienza identificando los problemas y asociando algunos de ellos con situaciones militarizadas: el intrusismo, la ambigüedad entre los niveles político y policial, el mal uso de los recursos o un número excesivo de policías. Defiende la integración con otras instituciones. Identifica como militarista la idea de su apoliticidad, el secretismo o la desconfianza hacia la opinión pública. En definitiva, los problemas de la policía son: el aislamiento social, el poco prestigio y la irracionalidad. De este análisis se desprende que ofrece un producto obsoleto, poco definido y desmerecido.

La clave de la profesionalización, en opinión del autor, está en su capacidad de ofrecer productos nuevos. Es una institución que genera un producto muy abstracto: control social, orden. Comparte con otras instituciones la definición del orden social y del control. Sin embargo, es la única que lo asume explícitamente como su fin formal (o por lo menos un tipo). Una policía profesional tiene que ser capaz de producir nuevas formas de control social. El producto a ofrecer por ella tiene que ser presentado como nuevo, deseable y moderno, de acuerdo con el grado de desarrollo del país y de su mercado de servicios. Tiene que producir servicios (de control) dentro de las necesidades de la población. Así es como quiere asumir como propias áreas como la ecología, el consumo, la convivencia comunitaria o la calidad de vida. Cosas tan «mo-

cia de la salud pública, una antigua institución del Estado, sino que es la esencia del Estado (moderno y burgués) mismo. El libro recupera la idea del control social (que se ejerce desde abajo) frente a la del control político (el que se ejerce desde arriba y responde a un modelo policial de un grupo determinado). La democracia (como forma de legitimidad) parece acercar ambos conceptos. Su idea es que es posible que una policía profesional asuma un papel de mediadora en un control social desde abajo, un control social comunitario. Pero deja de lado a sus «clientes». El control social siempre lo es de un grupo sobre otro. En nuestras sociedades, las contradicciones entre los grupos sociales hacen que el control social se torne fácilmente control político. La policía-instrumento-del-Estado (la militarizada) parece difícilmente superable.

El proyecto de Manuel Martín es el de una policía profesional que sólo puede serlo en una parte (un 80 o un 90 por 100) de sus tareas. Esto es algo nuevo dentro de las profesiones estatales. Si es posible una policía profesional, se plantean nuevos retos teóricos en el estudio de las profesiones. Esta nace desde el seno del Estado, no tiene tradición liberal en absoluto y su modelo parece no precisar autonomía, al menos en un 10 ó 20 por 100 de sus tareas. La falta de autonomía puede ser mayor incluso: no puede ser autónoma para unos temas y dependiente en otros. Siguiendo las teorías de las profesiones en organizaciones complejas (como las estructuras del Estado),

presenta dificultades para ser concebida como un grupo de poder. Sin embargo, otras profesiones, como la médica, también pasan por crisis de independencia en el seno de un Estado que pretende controlar a sus profesiones.

Las situaciones de los médicos españoles y un proyecto profesional para una institución tan poco sospechosa de ejercicio liberal como la policía sugieren nuevas cuestiones y tendencias de cambio. Algunas de ellas hacen pensar que un Estado de profesiones y profesionales parece posible sólo si se parte de otros modelos y sistema de valores distintos de los liberales. Sin embargo, existen dudas de que una profesión que pierde autonomía y liberalidad pueda serlo (por lo menos con los esquemas de estudio actuales). Las dependientes han logrado conservar su autonomía en el seno de las organizaciones, pero su racionalidad profesional choca con la económica. En lo que se refiere al Estado, han encontrado un terreno de expansión, pero les ha desconectado del mercado produciendo desajustes entre oferta y demanda. Por otra parte, la racionalidad económica de un Estado en crisis tiende a desplazar unos productos por otros (gestión y racionalidad económica) y a frenar el gasto en determinadas áreas. El resultado son unas profesiones vulnerables que se aferran a la presión política para mantener su *status*.

Bajo algunos puntos de vista, las situaciones de médicos y policías podrían no ser tan distintas. La policía quiere incorporarse a las profesiones en un momento de cambios

en los modelos y en un contexto en que aparecen otras nuevas. La sanidad es un área relativamente nueva dentro de un Estado benefactor. La policía es tan vieja como el Estado. La medicina tiene una dilatada historia liberal; la policía-función-del-Estado, no, pero sí hay unas policías privadas de reciente creación. Los médicos se resisten a perder su autonomía; los policías parten de una limitada. A pesar de estas diferencias, las tendencias profesionales tienen puntos de coincidencia. El modelo de práctica mixta, que ha sido el de una mayoría de las profesiones del Estado, parece depender de la crisis del *welfare state*, de una parte, y, por otra, de los límites que la práctica independiente tiene en una sociedad cada vez más organizada y compleja. El caso médico español ilustra cómo determinados sectores parecen ver en el *status* de asalariados una salida de futuro. Los policías, que ven en el mercado privado un recorte de sus posibilidades profesionales, plantean un modelo de profesionalización sin componentes liberales.

Médicos y policías se sienten amenazados. Los médicos temen perder su *status* liberal; los policías tienen que evitar quedar reducidos a sus funciones estatales y quieren abarcar nuevos espacios profesionales. La amenaza de una policía privada es un buen estimulante. Las salidas que se plantean se centran en la lucha política (aspecto que desarrolla Josep A. Rodríguez) y en la definición de nuevos productos profesionales (Manuel Martín). En este último es curioso notar los muchos pun-

tos de semejanza. Ambas profesiones empiezan a definir nuevos productos e inician un proceso de reconversión. La expansión de las profesiones lleva aparejado el desarrollo de los servicios y la definición de otros nuevos. Es curioso cómo ambas, ante una crisis fiscal del Estado, se amparan en productos de bajo coste. La prevención es la panacea de médicos y policías. En un modelo sanitario expansivo, los médicos ofrecen una medicina curativa, en otro de recesión, una preventiva. Los policías pretenden abaratar costes haciendo a los ciudadanos responsables de su seguridad (la privada se convierte en otro elemento más de desigualdad social). En el modelo de policía o medicina preventiva la población aprende a cuidar de sí misma y a adquirir hábitos saludables. Sin embargo, estos procesos llevan a burocratizarlas en una tendencia pro-funcionarial. Se llega así a la paradoja de que la medicina (o la policía) moderna y preventiva es también la más burocratizada. Médicos y policías tratan de crear sociedades medicalizadas y policIALIZADAS en las que su modelo de control social sea asumido por la población.

Otro punto de similitud es su postura frente a la tecnología. Tanto médicos como policías encuentran en ésta una fuente de prestigio y poder. La policía o la medicina de base son las que despiertan menos interés. El policía de barrio o el médico comunitario son conceptos nuevos que responden a la necesidad de abaratar costes, pero a su lado se sigue pugnando por la especializa-

ción y la tecnificación como vía de desarrollo. Estas dos tendencias, contradictorias cuando aparecen juntas, se traducen en una mayor dificultad para que la mayoría de la población tenga acceso a los beneficios de los avances tecnológicos. La tecnificación responde más a los intereses de desarrollo profesionales que a una voluntad de mejora de la salud o la seguridad de los ciudadanos. Se convierte así en otro factor de diferenciación social adicional. Curiosamente, médicos y policías se quejan de lo mismo: los viejos de falta de autoridad y los jóvenes de falta de medios.

Ideológicamente, las dos profesiones creen defender de forma altruista los intereses de la colectividad. Los primeros dicen velar por su salud, los segundos por su cohesión. En el modelo profesional la policía aparece como un servicio para la integración de la comunidad. Su misión es colaborar en su autocontrol cívico. Los aspectos represivos y de control se esconden en el discurso profesional. Sin embargo, terminologías legitimadoras como medicina o policía comunitarias confunden los intereses de la comunidad con los su-

yos propios. Para unos y otros, las diferencias sociales están fuera de su alcance profesional. Nadie las incluye en sus proyectos políticos. Los médicos tienen preferencia por las clases altas que tienen mejor salud y dan más *status*. En el modelo de profesionalización policial se obvia toda referencia a la estratificación social y no se habla de quiénes son los «clientes» de ese modelo. Para ambos, las clases bajas son vistas como grupos de riesgo y de costes.

En resumen, *The Politics of Medicine in Spain* y *La profesión de policía* analizan dos aspectos recientes de las políticas de las profesiones. El primero se centra en las estrategias de negociación y presión política con el Estado, y el segundo es un proyecto político donde se define una nueva profesión basada en la innovación de los servicios. Resulta curioso ver cómo un proyecto de nueva profesión tiene grandes puntos de coincidencia con las tendencias de una de las «viejas». La novedad de alguno de los procesos que en ellos se plantan hace pensar en la necesidad de nuevas perspectivas para explicarlos.

Diego TORRENTE

MAURO F. GUILLÉN

La profesión de economista: El auge de economistas, ejecutivos y empresarios en España

(Barcelona, Ariel, 1989)

La profesión de economista está de moda. Los estudiantes/as se agolpan en las aulas de las Facultades de Económicas. Parece haber un *glamour* especial en torno a una profesión que cada vez se demanda más. Sin embargo, faltan estudios sobre las causas y efectos de ese proceso social. En *La profesión de economista*, Mauro F. Guillén se propone, como uno de los objetivos principales, realizar no sólo un análisis crítico de la profesión de economista en España, sino incluso situarla en el contexto de una interpretación personal de la sociedad española durante el último medio siglo. El libro se configura como un análisis sociológico, desde una perspectiva original, con el que se puede aprehender la naturaleza sustancial de este colectivo. En su obra descubre a los/as expertos de la ciencia económica y predice la evolución de la profesión, sobre todo si no cambia el cauce de desarrollo y configuración actual de la misma. Analiza el sistema de enseñanza económica, discutiendo tanto sus logros como sus deficiencias estructurales. Al final ofrece una forma de analizar la realidad en torno a esos/as sofistas del mundo moderno.

Es difícil entender de manera clara el desarrollo y la expectación creciente en España por la profesión de economista. Para poder abordar con rigor científico el fenómeno de su aparición, crisis y auge indiscuti-

ble conviene trasladarse a los orígenes de las prácticas económicas. Así, en el libro se interpreta cada uno de los hechos más relevantes en el proceso de profesionalización de la economía. Sólo gracias a esta labor científica del autor se pueden contestar parte de las cuestiones que hoy en día aún persisten. Incluso se llegan a plantear nuevos problemas cuya existencia se suele desconocer a pesar de su significancia para el análisis del presente. En las páginas del libro, uno/a se encuentra ante una descripción histórica detallada de la evolución de la profesión, advirtiéndose la voluntad sociológica como directriz argumental de la evaluación del conjunto de economistas y ejecutivos. Acontecimientos como los cambios de estrategia de los Colegios de Economistas, ampliación de las publicaciones especializadas de información financiera, problemas de escasez de profesorado cualificado en la Universidad (y lo que es más grave, actualizado en sus conocimientos), y la imparable hegemonía cultural de los masters en dirección de empresas, son puntos de atención ampliamente analizados en el texto.

Sin presentar a los/as expertos económicos como personajes triunfantes, entrevé el declive creciente de la profesión económica. Los/as economistas no pondrán en peligro la gloria de Europa (tal y como temía Edmund Burke), pero sí que establecen las bases para la perversión

de la profesión. Este período de prestigio de los/as expertos económicos apuntala el triunfo del fantasma de la degeneración materialista del conocimiento económico. El conjunto formal parece entrar en una fase última donde las instituciones establecidas a lo largo del siglo empiezan a caer en un terreno peculiar. La misión manifiesta de los Colegios Mercantiles y de las Escuelas de Estudios Empresariales es promocionar la enseñanza del cuerpo sistemático de la economía. El problema radica en que, lejos de incrementar la formación de los/as economistas de un país, se atienden otros objetivos latentes. El autor del libro observa cómo las Escuelas de negocios inculcan a sus estudiantes una mentalidad estable y una seguridad personal transmisible al resto de la organización. Tal vez se debiera tener también en cuenta la existencia de motivos lucrativos que constituyen el motor principal de estos organismos académicos. El incremento en la oferta de Cursos de Marketing y de Dirección de Empresa, la importancia de los cursos de inglés comercial, ocultan formas de absorber el ahorro de una sociedad fascinada por el conocimiento financiero. El rol que desempeña el/la profesional de la economía, su prestigio social y formación académica son elementos vendibles por tales empresas de servicios. Son bienes con una demanda amplia, una oferta variada y un precio de equilibrio establecido en función de la calidad y la reputación de la institución académica en cuestión. Cuanto más mitificado sea ese símbolo romántico de nuestro siglo, más

vendible es el aparato instrumental que le acompaña; y a su vez más irresistible es su imagen para la sociedad.

En España la sociedad parece estar todavía inmadura (y la duda es por cuánto tiempo más) respecto a tales cuestiones. Carece de la racionalidad capaz de diferenciar esas tentaciones por el conocimiento económico de ese conjunto secreto, objeto de manipulación, dentro del cual se presentan una serie de «procesos de legitimidad, poder y discriminación» insospechados (p. 239). Esa ignorancia es el resultado parcial de una campaña publicitaria convincente y elaborada en favor del mundo económico de nuestros días, de una euforia micro-macroeconómica.

Quizá Guillén, así como el/la lector inquieto y lleno de interés por seguir los pasos analíticos del escritor, se dé cuenta de que, efectivamente, debemos asustarnos de la actual dominación económico-financiera. Parecen inevitables las pretensiones de una sociedad por comprender el universo desde una perspectiva única. La población mundial, en su momento, pareció más preocupada por las consecuencias económicas del desgaste energético provocado por la Guerra del Golfo, que no por la realidad cruel que pudo significar una confrontación entre potencias militares. El cuerpo de conocimiento sigue atrayendo la atención mundial. ¿Qué atrae más *per se*, el conocimiento mismo o la imagen personal del *yuppie* que materializa tales fundamentos económicos? Apenas existe duda. Pero mientras subsista la creencia del eco-

nomista como arquetipo exclusivo del ser humano seguro de sí mismo, los libros (aunque agudos y perspicaces como el de Guillén) son todavía insuficientes. Román Perpiñá, que aparece citado en el epílogo del libro, señala: «El hombre económico siempre ha existido, pero no es el único tipo humano.» Y me atrevería a añadir que éticamente tampoco es el mejor. El libro subsana ese desconocimiento de una profesión de la que, a pesar de estar tan de moda, apenas se posee una visión acertada.

Una de las dinámicas que estudia el libro de Guillén es el modelo de evolución de la profesión de economista. El proceso de profesionalización no presenta carácter extraordinario en el caso de la dedicación económica. En la actualidad, la profesión de economista satisface dos requisitos esenciales: la existencia de una mentalidad o cosmovisión inevitablemente atrayente, y la adquisición de un compromiso vocacional especial y un ideal profesional que potencia un paradigma acerca de cómo vivir. Las fases del modo evolutivo de analizar la profesión son una manera fácil de catalogar el esfuerzo de recaptación e interpretación de hechos históricos. Dichas fases se abordan sociológicamente, comprendiendo un período temporal amplio, desde el surgimiento de los mercaderes y cambistas en el Bajo Medioevo hasta la integración —cada vez menos utópica— del mercado europeo en 1993. Se incluye, además, un estudio de la evolución del pensamiento económico especificando la «originalidad» de tal fenómeno a nivel español.

Los *mercaderes de la Edad Media*, como buenos «antecedentes nominales del profesional experto» (p. 14), forman parte de una primera etapa consistente en el ejercicio de una profesión sin un aprendizaje formal previo. Se encuentran despojados de conocimientos científicos que les hagan capaces de entender la realidad económica del momento. Mantienen grandes limitaciones racionales, y tratan de conseguir inconscientemente la asignación de recursos económicos de la forma más eficiente. Aunque tales mercaderes son ajenos a términos económicos como «elección», «escasez», «coste de oportunidad» o «principio de economicidad», la experiencia desarrollada por muchos de ellos está motivada por el afán sustantivo del máximo beneficio. Es el principio de la preocupación económica; tal vez, el primer esbozo de la infraestructura económico-financiera heredada por las generaciones presentes.

Pronto las necesidades comerciales son lo bastante recurrentes como para que se desarrolle una complejidad de contratos de compraventa ficticios. Estos no son más que mecanismos de crédito ingeniosos con los cuales poder sortear las prescripciones religiosas en contra del préstamo con interés. El fenómeno de la usura era fuertemente condenado tanto por la ideología cristiana como por la musulmana y judía. No obstante, a partir de finales del siglo XII, sea por la impotencia de la Iglesia de luchar contra la expansión del préstamo con elevado interés o por el gran desarrollo del capitalismo

comercial claramente inminente, el tiempo deja de ser un fruto exclusivo de Dios. La actitud de la Iglesia cambia de una forma moderada pero suficiente como para justificar la legalidad y bondad ideológica del llamado interés compensatorio. Para Guillén, la relación causal está clara: el crecimiento sucesivo del comercio a finales de la Edad Media elimina cualquier freno posible al desarrollo. Las exigencias eclesíásticas, si desean mantener su hegemonía espiritual sobre la sociedad, no pueden despotricar en contra de los propios mecanismos de supervivencia del sistema económico. El interés, como primer indicio de las prácticas bancarias, potencia asignaciones eficientes de factores productivos. Tales prácticas constituyen la piedra angular de la estructura bancaria y del sistema financiero.

A partir del año 1475 comienzan a evolucionar las técnicas comerciales y bancarias que propician luego el consolidamiento gradual de la profesión económica. Gracias a la publicación de los primeros tratados de teneduría de libros de contabilidad (por el método de la partida doble), el conocimiento económico empieza a formalizarse. Para Max Weber, circunstancias históricas diversas, como la separación entre empresa y propiedad privada o la organización capitalista de las explotaciones, provocan la generalización de tomas de decisiones con carácter racional. Se estandariza un uso metódico del conocimiento científico con motivos prácticos. También en el siglo xv se produce un desarrollo contable considerable, tenien-

do presente que la práctica contable va por delante de la elaboración teórica. Diversos autores consideran que ya en la Edad Media se produce el afianzamiento del concepto de «esfuerzo empresarial»: la preocupación de los artesanos y de los comerciantes protoindustriales por conocer hasta qué punto sus productos compiten en los mercados lejanos. Se propicia el sentimiento de necesidad de información sobre los costes, el precio de venta, la competencia. Son problemas que más adelante formaliza la Contabilidad de Costes.

El conjunto de conocimiento mercantil de gestación italiana consigue arraigar en las actividades españolas a través de los comerciantes de la periferia (Cataluña y Valencia). El primer tratado conocido que consolida el método de contabilidad por partida doble es la *Summa arithmética* del fraile veneciano Pacioli, publicado en el año 1494. En España, no es hasta un siglo más tarde que aparece el primer compendio de contabilidad (siendo su autor Bartolomé Salvador).

Guillén distingue la importancia creciente de los *estados modernos* recién nacidos en el progreso de la profesión económica. Con el descubrimiento del Nuevo Mundo se establecen las bases de una nueva dinámica económica y social. En España, es su propio carácter imperialista el que imposibilita el fin del feudalismo hispano. La corona española que vela por la expansión y vigilancia de la práctica católica (con el consecuente gasto militar que ello comporta), una nutrida buro-

cracia de contadores y oficiales que se entorpecen mutuamente, y el monopolio sevillano con directrices antieconómicas de explotación colonial, llevan el imperio nacional a un siglo de decadencia. Es un siglo oscuro que Pierre Vidal califica como de crisis decisiva para el poderío español; se inaugura la «primera y gran crisis de duda de los españoles». La conquista española a la manera feudal se configura como un capitalismo inestable de ferias y puertos. No es hasta el siglo XIX que el feudalismo entra en agonía en España sin existir nada a punto de reemplazarlo. A comienzos del siglo XVII, España se enfrenta con una realidad llena de contradicciones sociales, económicas y políticas: miseria popular, despilfarro aristocrático y burgués, crisis estatal, bandolerismo y demografía gastada. Se reproduce una sociedad parásita en la que se gasta mucho y se produce poco.

Europa vive a lo largo del siglo XVII la consolidación definitiva del *mercantilismo*. Introduce un nuevo sistema moderno de ideas económicas que programa un afianzamiento del crecimiento económico estatal así como la consecución de un estado de riqueza como muestra máxima del buen funcionamiento del país. Los estados advierten la urgencia de grandes mercados y de un «excedente» continuo de las exportaciones sobre las importaciones. Ambos son concebidos como los principales contribuyentes de la riqueza (y grandeza) de la comunidad. Las ideas mercantilistas basan las fuentes de prosperidad nacional en el comercio y la navegación, ideando una

política comercial mediante las compañías por acciones (como la British East India o la Dutch West India) que manipulan el comercio colonial de forma rentable. Es el adiós al monopolio infructuoso de España. El interés de la doctrina mercantilista se manifiesta a través del fomento del sentimiento nacionalista. La protección e intervención estatal de los mercados nacionales y el control de la balanza de pagos son políticas destinadas a la configuración de la unidad autárquica y política del estado-nación.

España, aferrada a un ostracismo universitario, renuncia a la asimilación de nuevos conocimientos y, sobre todo, a una nueva metodología científica. El surgimiento del conocimiento mercantil europeo es un hecho ajeno a la realidad cognoscitiva española. El fomento de una nueva visión en la economía es un fenómeno propio de la Europa desarrollada que no parece cuajar en España. A lo largo de las dos centurias precedentes al siglo XVIII se va elaborando la mentalidad de cálculo como uno de los elementos más significativos de la profesión de economista. La economía empieza a cobrar sentido de actividad científica propia de la revolución newtoniana que afecta a las investigaciones europeas.

La historia de las doctrinas económicas principia con la escuela de los fisiócratas, autodenominados «filósofos economistas», que forman parte de la tradición francesa en el desarrollo europeo. Autores de la talla de Quesnay o de Turgot consolidan un sistema teórico de ideas

cuyas directrices, a *grosso modo*, potencian una oposición constante al mercantilismo y a la intervención estatal en particular. La fisiocracia supone una preocupación principal por un gobierno de la naturaleza; propugna la búsqueda del orden natural y las leyes que reestabilizan el camino de la felicidad. Pronto la doctrina francesa sucumbe ante el desarrollo clásico de un sistema de libre comercio al estilo inglés. La ciencia económica se convierte, desde sus propios orígenes, en una ciencia de la nueva economía industrial. Esta economía clásica por excelencia representa el último estadio de un proceso de revolución que se inicia en Inglaterra con el movimiento de los *enclosers* (1730) y finaliza con la consolidación de la primera estructura económica industrial en Europa.

Como enfatiza Mauro F. Guillén, la ciencia económica no podía ser más que un producto «al estilo inglés» (p. 43). El tránsito que se produce en la economía inglesa del comerciante y agricultor al productor capitalista evidencia la necesidad imperante de replantear e incluso introducir nuevas concepciones acumuladas en el conocimiento mercantil. Adam Smith, con su obra principal *Investigación sobre la naturaleza y riqueza de las naciones* (1776), establece las bases de una estructura sistemática de la ciencia económica.

Así, a la doctrina teórica de que el gobierno carece de derecho y a su vez de necesidad de interferir en los procesos económicos, se le añade una prueba científica (que se puede descubrir en la obra de Smith). Consi-

derando el crecimiento como fin básico, el sentido defensivo de la política mercantilista constituye un impedimento para el desarrollo de la riqueza. Smith considera que bajo el libre cambio es posible encontrar una fase alternativa de producción de los bienes en los lugares donde los costes son más bajos. Es el comienzo de una desconfianza creciente hacia la intervención estatal y una preocupación por la consolidación de economías de especialización. Los gobiernos, aparte de desempeñar unas funciones manifiestas esenciales únicas, no deben legislar para proteger al pobre ni a su vez favorecer a los ricos con promesas de privilegios monopolísticos. La mejor alternativa se presenta, pues, como una *política de laissez-faire*. Se confía en que el comercio de una nación funcionaría mejor siempre y cuando se encuentre equilibrado por la «mano invisible» (que no divina) de las fuerzas del mercado. Las diferentes políticas comerciales nacionales deben velar por la existencia y persistencia del libre juego de fuerzas del mercado.

A partir del modelo teórico de Smith, la tradición clásica se dedica a superar las «imperfecciones analíticas de sus escritos» (tal y como sugiere Schumpeter). David Ricardo y su teorema de costes comparativos, Say con su archiconocida ley de oro de que «toda oferta crea su propia demanda» y Malthus con su ensayo sobre el desastre en la colisión población/recursos con los teóricos de la enseñanza clásica. Con sus aportaciones contribuyen al fortalecimiento de la estructura básica

iniciada por Smith. Esta implantación gradual del sistema clásico de ideas económicas ofrece a la profesión de economista un conocimiento formal, completo, aplicable a situaciones prácticas. Desde entonces, los economistas empiezan a cobrar importancia. Se ve en su labor el beneficio que supone ordenar y emitir preceptos sobre el entorno económico. Incluso hay quienes los consideran profetas obligados moralmente a guiar las actuaciones humanas hacia fines que promueven la felicidad. La mentalidad prescriptiva de los expertos económicos queda configurada. Además, debido a los avances en estadística, el perfil matemático y calculador —como señala Guillén— empieza a definirse.

Mientras una serie de torbellinos ideológicos atormentan al continente europeo, España continúa protagonizando, en mano de los Borbones, la voluntad monárquica de unificación y centralización del gobierno territorial. Las circunstancias históricas agravan la lucha incesante entre la voluntad de unificación manifestada por el centro y la tendencia a la dispersión propia de una periferia que vive el resurgimiento económico. El ideal ilustrado de aumentar la riqueza del país mediante un incremento de la oferta educativa y la formación de los medios humanos de producción inspira la creación de las primeras sociedades económicas.

Esas sociedades económicas que describe Guillén son las primeras organizaciones que muestran una preocupación continua por institucionalizar los saberes económicos en

España. Autores como Campomanes manifiestan la urgencia de introducir en la enseñanza materias de economía política. A pesar de ello, la carencia de instituciones parece ser la constante hasta principios del XIX. En 1784, a la Sociedad Económica Aragonesa de Amigos del País se le concede la primera cátedra de Economía Civil y Comercio —mediante la cual se introducen en Europa a teóricos clásicos como Smith y Say—. Más tarde, con la labor ilustrada de Jovellanos se promueve la enseñanza del comercio por medio de la Economía Civil y Política.

Al comienzo del siglo XIX aumenta el entusiasmo por la enseñanza de la economía en España. La Universidad de Salamanca incorpora la Economía Política a su plan de estudios. Pasada la reacción absolutista de Fernando VII se produce una restitución de la labor educativa de las cátedras de Economía Política. A finales de siglo aumenta espectacularmente el número de cátedras, a pesar de las negaciones a que los estudios de economía se independicen de otros estudios superiores. Gracias al Real Decreto de 1850, se originan las escuelas de comercio españolas con base suficientemente organizada. Su plan de estudios singular promueve una enseñanza práctica y técnica mediante asignaturas como Economía Política, Geografía, Matemáticas, Contabilidad, Inglés y Francés.

El profesor Velarde Fuentes postula que el «subdesarrollo de la ciencia económica en España» es la consecuencia de la permanencia de los economistas españoles al margen de

las grandes decisiones teóricas que se toman en Europa. Guillén hace, además, hincapié en la desorganización educacional de la economía (todavía subsidiaria de otros estudios), así como el atraso tecnológico-industrial, como justificantes parciales del pobre desarrollo de la ciencia económica en España. El país cae en una crisis larga del pensamiento económico. Tuñón de Lara es consciente de la coyuntura española: «El atraso económico de España no exigiría (hasta bien entrado el siglo XIX) ni teóricos, ni contables, ni conocimiento alguno» (p. 60). El autor del libro reconoce que la Ciencia Económica es un resultado restringido por el propio progreso industrial y comercial del país: la situación académica de España es una adecuación fiel al protagonismo escaso de una economía nacional en el conjunto de las economías europeas del momento.

En Europa, a lo largo del siglo XIX, la prosperidad económica acaba desarrollando los componentes definitivos del experto económico, ya sea economista, ejecutivo o empresario. En el libro, el autor expresa la importancia de cinco corrientes ideológicas que influyen en la concepción del nuevo papel profesional. Estas doctrinas intelectuales permiten entender la ascensión de los economistas al púlpito del reconocimiento profesional. También configuran la semilla del ocaso profesional.

La primera corriente importante recibe el nombre de *neoclasicismo*. La concepción utilitarista de Bentham y las publicaciones de

Menger y Walras acerca de la utilidad marginal son fuentes que originan la revolución marginalista. Con los economistas neoclásicos se dota al pensamiento teórico-económico tanto de teorías matemáticas de cálculo como de instrumentos novedosos contrarios a la teoría clásica del valor. Es la época en que Alfred Marshall, con sus *Principios de economía* (1890), consigue implantar la idea esencial de que el precio de equilibrio de un producto en el mercado depende de su oferta y demanda. Irving Fisher formula la ecuación cuantitativa del dinero. Pareto define su famoso óptimo social, en el cual la eficiencia económica de los mercados se traduce en el bienestar común máximo. La escuela neoclásica supone un avance crucial para la profesión de economista desde que los difusores de ese pensamiento enseñan en las diferentes universidades europeas.

La Universidad de Londres pone en marcha hacia 1895 la primera institución dedicada exclusivamente a la enseñanza del conocimiento formal económico. La *London School of Economics and Political Science*, junto con la aparición de revistas especializadas, hace imparable el creciente prestigio académico de la disciplina económica. Simultáneamente aparecen nuevas sacudidas intelectuales de orden económico-ideológico: el socialismo e institucionalismo. Ambas tendencias realizan críticas mordaces al neoclasicismo. Sin pretender una anulación o superación total de las acumulaciones económicas anteriores, las dos escuelas promueven argumentaciones construc-

tivas que subrayan la fortaleza interior de la profesión. Ese mismo vigor doctrinal permite después una mentalidad de imperialismo científico que describe al profesional. Se legitima la tendencia de la economía a extender su punto de vista peculiar a lo largo de los ámbitos más variados de la acción humana.

Marx, con su alternativa no sólo al sistema neoclásico, sino al propio capitalismo, deja huella en la escuela histórica alemana. Para el *historicismo*, los objetivos económicos no están orientados de manera única hacia la consecución del máximo rendimiento; también están sujetos a la condición social, a una tradición histórica que impregna el presente y encauza el futuro.

El *institucionalismo* es una crítica a la estructura capitalista influenciada por las grandes organizaciones industriales típicas del sistema capitalista. El avance tecnológico de finales del siglo XIX y las nuevas características de la economía internacional sustituyen al antiguo agente individual de la actividad económica. El empresario como persona física pierde poder de decisión en el maremágnun mercantil de su tiempo. En su lugar, las organizaciones complejas son las que encabezan la progresión histórica del capitalismo.

Se produce el nacimiento de una estructura corporativa y, a su vez, de una preocupación por concretar una teoría más acorde con el entorno. La nueva estructura social está compuesta por unas organizaciones legitimadas: *trusts*, grandes compañías, sindicatos, asociaciones de productores y consumidores, y por cor-

poraciones. Como analiza Jesús M. de Miguel, esas organizaciones desarrollan un poder que va más allá de las propias fronteras de dominación de las personas que trabajan dentro de ellas: «Las organizaciones no sólo crean cosas o producen bienes [...] sino que también conforman o definen la realidad social, la forma en que las personas se consideran a sí mismas, así como las posibilidades de progreso y de desarrollo social dentro de una carrera o una escala de valores. Definen también los valores fundamentales de la sociedad [...] y en general, moldean la forma en que las personas piensan y razonan dentro de la sociedad contemporánea»¹.

La reciente orientación económica de grandes fábricas y empresas, la adopción de tecnología para la producción en serie de productos homogéneos, la acumulación de grandes cantidades de capital y la pretensión de alcanzar economías de escala desplazan definitivamente el modelo de producción de los talleres artesanales. Guillén es especialmente agudo al afirmar que la aparición de las jerarquías directivas (*managers profesionales*) no es en sí misma importante si no fuese porque representa un aumento indiscutible de la demanda de conocimiento sobre la contabilidad de los costes y la organización científica de la producción y el factor trabajo.

No es prácticamente hasta 1911 que, de la mano de F. Taylor, se consiguen determinar los principios

¹ Jesús M. DE MIGUEL, *El mito de la sociedad organizada* (Barcelona: Península, 1991), p. 93.

rectores de una dirección científica del trabajo. La aplicación fiel de esta organización sistemática garantiza un aumento de la productividad y del margen de contribución de cada mercadería a la formación de beneficios. Estos objetivos se logran mediante la reducción en los costes de mano de obra (sistema de retribución a destajo), mediante subdivisiones de las tareas realizadas por personal no especializado, establecimiento de mecanismos de supervisión y control del trabajo y de una coordinación férrea en las funciones productivas de la empresa.

El taylorismo tiene una buena acogida en las instituciones académicas de formación de *managers*. Así, el fordismo en Estados Unidos y el fayolismo en Francia constituyen ejemplos de esta adopción de técnicas tayloristas. El estajonivismo muestra cómo también en los países de economías no capitalistas resulta imposible ocultar admiración por los resultados de la aplicación de la organización industrial.

En España, el período de racionalización industrial, como analiza Guillén, presenta unas características peculiares. No se tiene constancia de la aplicación de técnicas tayloristas en la empresa española hasta 1925, pero parece conveniente la intervención estatal para guiar la aplicación de este método de organización del trabajo en el país. Este inicio de la dirección racional coincide con el comienzo del *management* español. El modelo taylorista que se aplica en España reúne, por una parte, los elementos más incentivadores y menos mecanicistas de la direc-

ción científica y, por otra, viene afectado por el reformismo católico-social y el papel del estado corporativo. La adaptación económica española a la dinámica exterior busca armonía en la sociedad y, por ello, se sirve de argumentaciones cuyo propósito es transmitir el sentimiento de imprescindibilidad de determinados cambios en el sistema de fabricación español. Dentro de éstos se acentúa la necesidad de introducir la dirección científica, la producción en masa y la regulación del trabajo en el tradicionalismo pseudo-industrial de España.

En términos generales, la dirección científica viene a convertirse en lo que muchos autores han denominado el lamentable comienzo de la ciencia objetiva. Se trata de un conocimiento sin valores que «crea una tecnología objetiva a la que todo le está permitido, mientras sea económicamente rentable»². Racionero, en su obra, concluye con que el retorno a la actividad artesanal ante el proceso productivo puede eliminar ese sentimiento popular de sentirse explotado. Esta vuelta a la producción artesanal supone un cambio en la asignación y en las relaciones de producción e implica la restauración de valores en el modo de la técnica. Ese modelo utópico de producción recupera la imagen del artista-genio-operario, concepto ausente en el vocabulario del capitalismo actual.

No obstante, la persistencia de las «aberraciones» de la dirección científica hasta nuestros días (edulcoradas en parte por la acción sindi-

² LUIS RACIONERO, *Del paro al ocio* (Barcelona: Anagrama, 1983), p. 77.

cal y por el alcance jurídico de las ideas que teorizan sobre el *Welfare State*) es significativa. Guillén muestra la paradoja existente en torno al sentimiento de deshumanización del ser humano como personalidad propio del tecnicismo científico. La desalienación que ocasiona la cadena de montaje y la tensión de los trabajos cronometrados aparecen patentes en filmes como *Metrópolis* (1927) o *Tiempos modernos* (1936). Sin embargo, «éste es el precio a pagar a cambio de poder consumir cantidades crecientes de bienes y servicios» (p. 88). Anacrónicamente, se gesta un interés social considerable por las vidas de los *managers* o grandes gigantes del sistema (que tanto les explotan). Es la mistificación de ejecutivos/as y empresarios/as, que no se produce en España hasta los años ochenta, cuando se vislumbra el tren del progreso industrial de Europa Occidental.

Es con Keynes, en 1930, cuando comienza la era de la «economía dirigida». Con la Gran Depresión de 1929 se prueba la inutilidad de la argumentación tradicional neoclásica frente a un volumen de desocupación hasta entonces desconocido, una deflación persistente de los precios y un exceso de producción industrial. Se demuestra, a su vez, la incapacidad del sistema de recuperarse por sí mismo. Es imposible que ese fenómeno depresivo, tal y como confían los marginalistas, sea reabsorbido de forma automática. Según la Teoría de Keynes, el problema de la demanda agregada insuficiente puede verse solucionado mediante un incremento del gasto público y un

fomento al no ahorro contrario a la tradición anglosajona. Así se provoca la reactivación del sistema de producción en masa al garantizarse una demanda abundante y estable a corto plazo.

El Estado juega un papel importante al suplir la incapacidad propia de la economía para relanzarse. Mediante la intervención estatal —gasto público— se ponen en marcha los flujos propios de la renta y se rompe el círculo vicioso de la depresión. El Estado como sujeto económico adicional realiza una serie de pruebas políticas que varían en función del país afectado. Roosevelt, en Estados Unidos, pone en marcha planes de reactivación industrial y de ayudas sociales. En otros países, como Alemania, el gasto público se destina a la construcción de una estructura militar. Esa actividad es una solución incuestionable al estancamiento económico provocado por la crisis. También instaura un potencial armamentístico amplio que agrava los efectos devastadores y aniquiladores de la Segunda Guerra Mundial. El *keynesianismo* consigue la salvación del capitalismo de grandes empresas burocráticas. Promueve una preocupación microeconómica especial que despierta un deseo de conocimiento de la Contabilidad Nacional, la teoría general keynesiana, la econometría y el cálculo diferencial.

A pesar de la preocupación de Ortega y Gasset por la necesidad de formar economistas para España y los propios comentarios de Keynes sobre el grave problema que supone tal carencia, el sistema español no

inicia un cambio de actitud hasta bien entrado el siglo XX. Es entonces cuando se crean las primeras Facultades de Derecho y de Ciencias Económicas y Sociales, en Barcelona y en Valencia. Luego se organizan el Colegio de Economistas (1953) y el Cuerpo de Economistas del Mercado (1956), como promotores de la profesionalización en España.

Aparecen dos nuevas Facultades en Barcelona y Bilbao. Ambas, junto con la Facultad de Ciencias Económicas de Madrid (1943), completan la *primera generación* de Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales. En los años cincuenta se incrementa el número de Facultades privadas al crearse la Universidad de Deusto en Bilbao, ICADE en Madrid y la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE) en Barcelona. La década de los sesenta marca el afianzamiento y expansión de la profesión de economista. Tras un aumento de la demanda de expertos en economía surge una *segunda generación* compuesta por los centros universitarios de Santiago, Málaga, Valencia y las Universidades Autónomas de Barcelona y Madrid. Hay que añadir, a su vez, la gran labor investigadora desarrollada por parte de los institutos de investigación y servicios surgidos en esos mismos años.

Como analiza en detalle el libro, en los años setenta se abren siete nuevos centros de enseñanza universitaria: Sevilla, UNED, Oviedo, Valladolid, Zaragoza, La Laguna y Alcalá (*tercera generación*). A partir de 1972, las Facultades privadas de

Ciencias Económicas y de Técnicas de Gestión Empresarial, Colegios públicos y privados y una serie de Escuelas de comercio se transforman en Escuelas Universitarias de Estudios Empresariales. A excepción del surgimiento de una *cuarta generación* de Facultades en Alicante, Murcia y Extremadura, la consolidación por la vía de creación de centros de enseñanza y de investigación se agota a finales de los setenta.

Entre 1977 y 1979, la profesión de economista tal y como interpreta Mauro F. Guillén entra en un período de corporativismo fallido. A partir de 1977 se produce una relativa descentralización colegial. Se crea el Ilustre Colegio de Economistas de Madrid y otros Colegios provinciales. Se produce el surgimiento de entidades profesionales como la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (1979). En los años ochenta se promueve desde la Universidad un plan de reagrupación de la profesión opuesto a la tendencia iniciada por los Colegios. Son muestras de ese interés el VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Economía, celebrado en Madrid (1983), o el I Congreso de Economía y Economistas de España (1982). La organización corporativa de la profesión fracasa a nivel general. Únicamente algunos campos de la administración y de la auditoría se reservan a un determinado tipo de colegiados/as de economía. A pesar de ello, no puede hablarse de un modelo asociativo completo. Guillén explica que tan sólo en la actualidad persisten una veintena de colegios de econo-

mistas, siendo previsible que en el futuro menos de un 40 por 100 de economistas recurran a los servicios de esa estructura colegial.

Tras el desarrollo económico de principios del siglo XIX, se advierte pronto la insuficiencia dogmática para responder a los problemas planteados. Problemas de recesión, desempleo, inestabilidad monetaria, inflación y oscilaciones acíclicas de los costes de producción son inexplicables para la teoría o para el sistema de soluciones ideado hasta el momento. Guillén advierte la simplificación de la virtualidad económica que suponen los modelos económicos con restricciones importantes. La realidad de los años setenta es excesivamente complicada para que su esencia sea recogida y estudiada por los instrumentos formalizados por la Ciencia Económica. El declive industrial genera una época de sorpresas: el entorno es tan turbulento que el futuro deja de ser objeto de previsión a partir de la experiencia pasada. Técnicas como el «método de escenarios» o el sistema Delfi son técnicas de análisis que ponen en duda la eficiencia de la estadística o la probabilidad en la determinación de la evolución de la empresa. El futuro de la empresa se concibe como un conjunto de escenarios posibles, como una serie de vías de progreso. Cada escenario resalta el conjunto de circunstancias factible e invita a la toma de estrategias designadas con el fin de afrontar cualquier eventualidad de la manera más conveniente.

En un contexto de impredecibilidad del funcionamiento de la eco-

nomía se extiende el desprestigio profesional. Algunos autores (como Schumpeter) reconocen que la economía como ciencia social incurre en criterios subjetivos. Otros autores declaran la imposibilidad de concebir el conocimiento económico desde un punto de vista no-ideológico. El cientifismo en que empiezan a caer las indagaciones de los/as economistas parece afirmarse con un tercer grupo de teóricos/as para los cuales la inclusión de juicios de valor en el cuerpo dogmático es inevitable: ética y moral deben ser materias incluidas en la enseñanza.

Hay que destacar el acierto de Guillén al concretar cómo la crisis económica y de la ciencia social inducen a una huida importante de la realidad económica para refugiarse en la «dimensión matemática». La tendencia a la complicación numérica y a la sofisticación econométrica buscan reinstaurar una fascinación por el mundo económico. Se formaliza un conocimiento exótico (según Wilensky) capaz de «mantener a raya a los intrusos de otras profesiones» (p. 127). La abstracción de los economistas se hace patente; opiniones como la de Carlos Fuentes reflejan la decepción de la economía en la opinión social: «La economía es la opinión personal convertida en norma dogmática, la única opinión que se sirve de números para imponerse» (p. 127). Guillén expone en el último capítulo cuáles son las circunstancias favorables al mantenimiento de los profesionales españoles al margen de la pérdida generalizada de prestigio a nivel internacional. Al filo de los años noventa, el

erudito económico busca el aplauso de sus propios colegas economistas.

Con la crisis económica se acentúa el desprestigio profesional en la mayor parte de los países desarrollados. La situación de España es menos negativa debido a la tardía integración industrial acompañada de un crecimiento de los sectores de servicios. Entre 1965 y 1980, España sufre uno de los crecimientos económicos más rápidos de las naciones industrializadas. Destaca con una media de 4,6 por 100 de crecimiento anual por año, frente al 2,1 por 100 en Gran Bretaña o 2,7 por 100 en Estados Unidos. Eso contribuye al proceso de prestigio profesional ascendente en el país. Guillén fundamenta el inicio del auge social en España en tres episodios peculiares.

Estoy de acuerdo con que la renovación de la élite política, empresarial y financiera juega un papel importante. Con la transición democrática española suben al poder gubernamental bastantes profesionales de la economía. Al mismo tiempo, la euforia macroeconómica de crecimiento y la bonanza económica ponen de manifiesto el largo camino que debe recorrer la economía española para su adscripción al juego de influencias y poderes mundiales. El planeta se presenta codificado en claves esencialmente económicas. España, si desea hacer frente al sistema competitivo internacional, necesita cumplir previamente las reglas de participación: desarrollar un ejército de economistas que identifiquen los males de España al mismo tiempo que busquen soluciones aplicables y, a la vez, promover la

investigación y equiparar su infraestructura económica a la de las potencias extranjeras. El lenguaje económico es un elemento imprescindible no sólo para poder participar en el diálogo internacional, sino también para permitir adquirir el protagonismo codiciado que aporta el poder. El aislamiento de España empieza a formar parte del recuerdo. La tercera circunstancia es la fascinación por el conocimiento financiero como medio de lograr el éxito profesional. El entusiasmo actúa como motor que promueve la formación de un sistema de enseñanza de economía y dirección empresarial. La imagen del ejecutivo agresivo (varón) aparece legitimada nuevamente en la conciencia social.

El análisis de Guillén sobre el problema de la enseñanza de la ciencia económica en España es llamativo. Resalta el fenómeno preocupante que supone la persistencia de un fracaso universitario en la carrera económica. Los estudios de Economía son atrayentes para jóvenes carentes de una orientación profesional clara. La sociedad considera la economía como una carrera «con salidas». Estas son dos posibles explicaciones del fracaso de los/as estudiantes, con una alta «mortalidad escolar». Sin embargo, Guillén sugiere que este fracaso es más bien la consecuencia de un deficiente sistema estructural de enseñanza.

El número de alumnos/as por profesor/a es elevado en la Universidad. Conforme disminuye el número de estudiantes por profesor se reduce el fracaso escolar. Es acertado, pues, culpar a esa carencia de

«recursos educativos necesarios para enseñar de modo fructífero» (p. 145) como causa de primer orden de ese fracaso académico mayor. Las universidades se encuentran inmersas en la discusión burocrática del país. Están desprovistas de suficiente actividad y flexibilidad para adaptar sus planes de estudio a las pretensiones cambiantes de un sistema sometido a evolución constante. Aún más, carecen de interés y voluntad para resolver su obsolescencia académica. Estos defectos de rigidez e ineficiencia se aprecian más en las carreras económicas (y sociales), donde el cambio es todavía más evidente.

Quizá este auge inexplicable de los setenta sea sólo una opción social frente al desconocimiento relativo. Para Guillén, las pocas encuestas que se han realizado sobre las condiciones de trabajo y la satisfacción de los/as economistas españoles son ilustradoras. Se observa un alto nivel de desigualdad retributiva (la variable discriminante es la edad y el sexo), así como una satisfacción subjetiva directamente proporcional al nivel retributivo y a las expectativas de promoción laboral. Los/as titulados preferidos por los empresarios/as son economistas debido a su relativa polivalencia y ambigüedad de contenidos de la carrera. Esta globalidad es una bendición que potencia la versatilidad o polivalencia profesional del economista —es la extensión de la flexibilización de los sistemas productivos al personal dirigente y a una burocracia subordinada—. Tres de cada cinco economistas declaran que la preparación

académica recibida es deficiente e inadecuada: señalan que se debe a la falta de especialización y escaso contenido práctico de los conocimientos que se suministran en la Facultad. La decisión de cursar la carrera de economista no es de carácter vocacional, sino utilitario, práctico. Es difícil que un/a estudiante de COU no familiarizado actualmente con asignaturas propias de las ciencias sociales pueda saber si dicha carrera es su vocación. Las Ciencias Económicas y Empresariales son los estudios más deseados debido a su abanico de posibilidades profesionales, así como a su remuneración potencial. La ambición juega un papel importante a la hora de escoger una carrera, que se concibe como el camino hacia la independencia, triunfo personal y admiración de los más próximos. Se buscan unos estudios que guían hacia la élite.

El dilema en que se encuentra la profesión de economista es definitorio del auge social del profesional. Por una parte, se produce la persistencia de unas élites que gozan de un prestigio social creciente. Por otra parte, existe un gran número de licenciados/as que están subempleados e insatisfechos con la formación recibida y con la experiencia profesional. Para entrar en las clases dirigentes se necesita algo más que una simple licenciatura, o una decidida ambición por conseguirlo. Cada vez esas élites pertenecen a organizaciones más cerradas, donde sólo se accede por unas vías bien definidas: formación de líderes en escuelas de negocios de renombre y posibilidad

por medio de tales escuelas de contar con «un entramado social de contactos dentro y fuera de la organización a la que pertenece» (p. 226). La no consecución del estatus de ejecutivo-agresivo provoca luego la decepción de los licenciados/as.

En la obra de Guillén se nota el interés por comprender esta profesión, así como la necesidad de analizar el fenómeno de la atracción masiva de los/as estudiantes potenciales hacia las Facultades de Ciencias Económicas y Empresariales. El libro contiene una recopilación histórica de la profesión, una serie de apéndices que sistematizan los procesos históricos tratados por el texto y una información estadística adicional útil. No obstante, es un análisis más profundo que una mera «historia» de la profesión de economista en España. Guillén adopta siempre el punto de vista en favor de la parte más débil de la sociedad. Incita de manera original y enriquecedora al estudio de un problema de confusión y desconocimiento. Es una cuestión que, observándose en principio como coyuntural, se presenta luego como estructural. Quizá este afán peculiar se deba a que Guillén es, al mismo tiempo, economista y sociólogo.

El autor argumenta sobre la manifestación de un conocimiento profesional. Eso confunde al colectivo, en mayor grado cuanto menor es el deseo de caer en una subrutina laboral y en una vida monótona. Todo ello se produce cuanto mayor es la publicidad del líder triunfador. Se propone una visión desmitificadora acerca del profesional de la

economía. Está lejos de ser un análisis autocomplaciente y agradable. Entender el libro en sí implica conocer la forma en que se concibe el auge de la profesión y la estructura institucional al servicio y beneficio de la economía.

La profesión de economista es un libro que no se comprende fácilmente. Es, en apariencia, polivalente y ambiguo porque puede satisfacer plenamente al historiador economista, al empresario y al estudiante. Sin embargo, sólo releyendo se puede descubrir la hipótesis central del libro. La crítica del profesional se presenta oculta, a trozos, moderadamente indefinida. A pesar de esa falta de claridad, está ahí, pasando inadvertida para el lector/a indiferente. Pero es una invitación indudable a la reflexión y al cuestionamiento de esta particular manifestación social.

Dentro del mundo del conocimiento económico, Guillén realiza análisis objetivos, aunque en ocasiones excesivamente descriptivos, pero siempre contra falsedades y creencias ingenuas. Plantea los verdaderos conceptos que definen (y bajo los cuales deben examinarse) la actividad del experto económico-financiero, así como el punto de vista económico. La obra no contiene soluciones al «auge» de economistas, pero es una muestra de conclusiones obtenidas a partir de la investigación de una diversidad de fuentes y autores con la cual se puede examinar en profundidad la profesión. El conocimiento de la situación es el camino de la corrección. El ser consciente de tales preocupaciones es en sí mismo enriquecedor y preventivo.

El autor del libro desentraña el fundamento de este auge de la profesión de economía y, a la vez, los motivos socioambientales que han originado esas apetencias. Son muchas las preguntas por contestar. ¿Por qué esta demanda creciente de estudios económicos y empresariales por parte de los estudiantes? ¿Cuál ha sido el proceso de evolución de la profesión y cuál será el motivo de desarrollo futuro? ¿Cuáles son las características de las instituciones destinadas a la formación del personal directivo? ¿Qué objetivos implícitos se desprenden de tales escuelas? ¿Consigue la crítica de Guillén desprestigiar la profesión de economista? La estimación de Guillén sobre el/la economista no acaba generando ni desprestigio ni alabanza: «Los economistas son profesionales necesarios. Cuarenta años más tarde parece prudente continuar in-

virtiendo en ese preciado capital»³. Guillén está convencido de ello, pero ¿y el lector/a? El máximo triunfo de una profesión es precisamente el ser criticada. En ese sentido, el análisis del sociólogo/economista Mauro F. Guillén casi cae en su propia trampa.

La interpretación crítica y ordenada, la evaluación profunda y las previsiones que se desprenden de la obra son tres cualidades apreciables. Es un ejemplo de aplicación de un método novedoso de examen de la sociedad a partir de las circunstancias generadas por una profesión de moda. Así es una propuesta nueva para comprender la sociedad global, quizá gracias a su peculiaridad de *centauro* social (sociólogo y economista al mismo tiempo).

Emilio J. CASTILLA

³ Mauro F. GUILLÉN, «La profesión de economista cuarenta años después», *Información Comercial Española*, núm. 652 (1987): 102.