

---

## Sociología sin sociólogos

JESÚS M. DE MIGUEL

La sanidad española es eminentemente multicolor. Hace unos años el Gobierno publicó un *Libro Blanco* de la sanidad, que fue seguido por un *Libro Rosa* y contestado por el grupo de presión farmacéutico con un *Libro Verde*. En abril de 1980 la Generalidad de Cataluña publicó un informe sobre la sanidad catalana, conocido coloquialmente como el *Libro Amarillo*. Para completar el espectro está en preparación un *Libro Negro* sobre la sanidad española. En las páginas que siguen se presenta una breve historia de la realización del *Mapa Sanitario de Cataluña 1979*, y del *Libro Amarillo* al que dio luego origen. Se analizan además los siete problemas fundamentales del citado informe, principiando por los de tipo metodológico. Se pasa revista al modelo de regionalización propuesto: la división entre recursos privados y públicos, el enfoque técnico, el tema de las desigualdades sociales y sanitarias y el enfoque comparativo utilizado. Finalmente se analiza en detalle el modelo sanitario que se propone, su finalidad y estructura. En resumen, se presentan unos criterios básicos para entender el mapa sanitario catalán en el contexto de la política sanitaria española.

### *Historia del «Libro Amarillo»*

En septiembre de 1978, el *Boletín Oficial del Estado* publicó un Real Decreto por el que se establecía la confección del *Mapa Sanitario del Territorio Nacional*<sup>1</sup>. Se pensaba realizar a base de «mapas sanitarios» provinciales, que tenían que estar listos en un período máximo de seis meses. Dos años y medio después todavía algunas provincias no han terminado sus «mapas sanitarios»<sup>2</sup>.

En Cataluña se había creado el Departamento de Sanidad y Asistencia Social de la Generalidad en diciembre de 1978, y parecía factible el realizar un «mapa sanitario» conjunto de las cuatro provincias. Un Decreto de la Presidencia de la Generalidad del 15 de enero de 1979 encargó la elaboración de un «Mapa Sanitario de Cataluña» al consejero de Sanidad y Asistencia Social, que constase de: primero, un re-

---

<sup>1</sup> Es el Real Decreto de 25 de agosto de 1978, publicado en el BOE del 21 de septiembre de 1978.

<sup>2</sup> Para un análisis de la política sanitaria española durante el último siglo, véase Jesús M. DE MIGUEL, *La sociedad enferma* (Madrid: Akal, 1979), 258 pp.

cuento y una valoración de las instituciones sanitarias existentes en las cuatro provincias, y segundo, un proyecto (provisional) de territorialización sanitaria. El 7 de enero de 1980 el presidente de la Generalidad aprobó el *Mapa Sanitario de Cataluña 1979*, que se publicó oficialmente en el *Diario Oficial* de la Generalidad<sup>3</sup>. El Decreto de Josep Tarradellas consideró al proyecto de territorialización como un «elemento de trabajo» para definir la futura división sanitaria de Cataluña. Se sugería así la aprobación del espíritu más que de la letra del *Mapa Sanitario de Cataluña 1979*.

Cuatro meses después (en abril de 1980) se presenta públicamente un informe sobre *La sanitat a Catalunya*, redactado por el mismo equipo del *Mapa Sanitario de Cataluña 1979*, conteniendo este mapa y otros materiales<sup>4</sup>. Ese informe, editado oficialmente por el Departamento de Sanidad y Asistencia Social de la Generalidad, es el que se conoce coloquialmente como el *Libro Amarillo*<sup>5</sup>. La mayor parte de los redactores del libro son militantes comunistas (del P.S.U.C.), con una contribución minoritaria de socialistas (P.S.C.-P.S.O.E.) y algunos independientes. Varios de ellos pertenecen además al Gabinete de Asesoría y Promoción de la Salud (G.A.P.S.), del Colegio Oficial de Mé-

dicos de Barcelona, dirigido por comunistas. En este sentido se explica que algunas personas hayan considerado al *Libro Amarillo* como el «testamento sanitario de los médicos del P.S.U.C.», pues se presenta precisamente al final de la etapa comunista en la cartera sanitaria de la Generalidad.

Algunas de las ideas del *Libro Amarillo* provienen de un pequeño estudio sobre la asistencia sanitaria en las comarcas catalanas, publicado en 1980<sup>6</sup>. Este trabajo había sido realizado por el G.A.S.P. en 1978. Un mes después del *Libro Amarillo*, el Departamento de Sanidad y Asistencia Social de la Generalidad desarrolla algunas ideas en un libro conteniendo una serie de estudios y dictámenes sobre sanidad, en su mayoría escritos o coordinados por médicos<sup>7</sup>.

El *Libro Amarillo* no se refiere nunca al Real Decreto de agosto de 1978, ni reconoce que la idea de hacer el estudio sanitario partió del Gobierno central. Aunque contiene el texto íntegro del *Mapa Sanitario de Cataluña 1979* (con algunos cambios), el *Libro Amarillo* no responde a la petición del Gobierno de agosto de 1978, ni a la del presidente de la Generalidad de enero de 1979. El 49 por 100 del texto del *Libro Amarillo* es nuevo, y no fue aprobado por el Decreto del presidente de la Generalidad de enero de 1980. Curiosamente, la mitad aproximada que no aparece en el Decreto es la más polémica, ideológica y autoritaria.

<sup>3</sup> *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 49 (7 marzo 1980), pp. 808-879.

<sup>4</sup> Departament de Sanitat i Assistència Social, *La sanitat a Catalunya: Anàlisi i propostes del Departament de Sanitat i Assistència Social* (Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1980), 330 pp.

<sup>5</sup> La breve historia de la confección del *Libro Amarillo* puede verse en Josep A. ARTIGAS, "El mapa sanitari: Objectius i contingut", *Debat*, 7 (1980): 5-14. En cualquier caso, no queda claro si se refiere al decreto del *Mapa sanitario de Cataluña 1979* o al libro *La sanitat a Catalunya*. Véase lo mismo en José ARTIGAS, "El mapa sanitario de Catalunya: Una experiencia autonómica" *Medicina Integral*, vol. 1, número 6 (1980): 410-414.

<sup>6</sup> Joan CLOS, Elisa SECULI y Andreu SEGURA, *L'assistència sanitària a les comarques de Catalunya* (Barcelona: Laia, 1980), 195 páginas. El prólogo es de Ramón ESPASA, responsable del *Mapa sanitario de Cataluña 1979*.

<sup>7</sup> Departament de Sanitat i Assistència Social (comp.), *Estudis i dictàmens sobre sanitat* (Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1980), 316 pp. Incluye cuatro informes sobre asistencia primera, consumo farmacéutico, asistencia psiquiátrica y documentación sanitaria.

Las diferencias entre el *Libro Amarillo* y el *Mapa Sanitario de Cataluña 1979* son enormemente interesantes para un sociólogo. El capítulo primero del *Libro Amarillo* sobre estructuras demográficas y geográficas no aparece en el Decreto. Pero la ausencia más importante es el capítulo tercero, sobre «propuestas para una ordenación sanitaria», que es también seguramente la parte más ideológica y criticable. Tampoco los diez mapas adjuntos al *Libro Amarillo* se publicaron en el «mapa sanitario». En algunos casos el texto del Decreto se ha alterado en el *Libro Amarillo*. Como ejemplo, un botón: en mitad de la descripción de la estructura asistencial el *Libro Amarillo* introduce el siguiente párrafo, que no aparece en el texto del Decreto:

«Estos sectores asistenciales pasarán a sustituir a los actuales *partidos médicos*, y dentro de ellos, la población se adscribirá libremente al profesional que prefiriese» (página 173).

De un plumazo se elimina nada menos que todo el sistema de partidos médicos y se hace desaparecer a todos los médicos titulares.

### *Problemas metodológicos*

En el *Libro Amarillo* faltan hipótesis válidas e imaginación. Se parte de dos hipótesis falsas: primera, que el sector sanitario privado va a colaborar voluntariamente con un plan propuesto, y segunda, que la división territorial en doce regiones sanitarias va a resolver la mayoría de los problemas sanitarios de Cataluña y reducir las desigualdades sanitarias.

Las citas bibliográficas son escasas y casi todas aparecen incompletas. Se citan, a veces, estudios irrelevantes sobre países lejanos y se ignoran sistemática-

mente los estudios más importantes, sobre todo los realizados en Cataluña y el resto de España. No sólo se ignoran los estudios oficiales realizados por las instituciones oficiales (Instituto Nacional de Previsión, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, Instituto Nacional de la Salud, Instituto Nacional de Estadística), sino los realizados por la oposición. No se cita, por ejemplo, el informe sobre la sanidad en los Países Catalanes, publicado en 1978, donde se analizaban los problemas básicos de la estructura sanitaria de Cataluña, ni se contestan a los interrogantes ya planteados entonces<sup>8</sup>. El *Libro Amarillo* es técnicamente peor (e ideológicamente más peligroso) que el propio *Libro Blanco* del Gobierno.

En cada uno de los capítulos, y en el informe entero, no hay una conexión entre los datos y las conclusiones, y ni siquiera entre los diferentes datos entre sí. Esto aparece más claro en la primera parte, en que el análisis de la estructura geográfica, demográfica y de transportes no aparece relacionado entre sí, y sus conclusiones no son luego utilizadas en el resto del informe. Toda esa parte sirve en el mejor de los casos para ilustrar o decorar, pero no aporta nada a la explicación de los problemas sanitarios, ni a la evaluación posterior de los recursos sanitarios. El nivel de análisis causal es nulo; la mayor parte de los datos aparecen en forma de números absolutos, alguna vez en porcentajes o en tasas, y nunca se utilizan correlaciones, medidas de dispersión, varianzas, regresiones múltiples o análisis de caminos. Además, las conclusiones de cada capítulo no siguen al análisis, ni a los datos, a veces contradicen a los hechos, y son meramente ideológicas. To-

<sup>8</sup> Jordi GOL GURINA et al., *La sanitat als Països Catalans: Crítica i documentació* (Barcelona: Edicions 62, 1978), 192 pp. El *Libro Amarillo* tampoco parece utilizar la bibliografía básica que aparece en este libro.

do parece indicar que las conclusiones estaban escritas *antes* de recoger los datos.

El trabajo es poco comparativo. No existen apenas comparaciones con el resto de España (ninguna a nivel provincial, por ejemplo), ni con el extranjero (ni siquiera con los países del Mercado Común), por lo que el análisis parece flotar en el vacío. Por ejemplo, uno de los peores análisis es el de las tasas de mortalidad, que es, sin embargo, uno de los más importantes por el énfasis que se pone luego en utilizar el criterio de mortalidad como método de repartir recursos públicos. No se realizan comparaciones provinciales con el resto de España, ni tampoco por comarcas dentro de Cataluña. De nuevo, las conclusiones (p. 88) no concuerdan con los datos aportados, lo que sorprende en un trabajo supuestamente realizado por demógrafos o epidemiólogos. No hay en el *Libro Amarillo* un análisis por comarcas catalanas que sea causal y comparativo. Es cierto que se incluyen numerosos mapas y tablas con datos comarcales, pero nunca se explican las variaciones. Se puede aducir que faltan datos (lo que no siempre es cierto, pues se presentan luego), pero en el caso del *medio-ambiente*, en que se utilizó un cuestionario por correo (de poca fiabilidad, por cierto), tampoco se realiza un análisis comarcal, concluyendo con unas impresiones a ojo de dudoso valor científico.

El estudio es fundamentalmente *estático* y *descriptivo*. No se realizan evoluciones históricas de ninguna variable importante, salvo de las menos relevantes de todas (que es la división territorial). El análisis de mortalidad, recursos físicos y humanos, donde el enfoque dinámico es esencial, tampoco es dinámico. El desarrollo es a veces muy detallado en algunos aspectos (típico error de *misplaced concreteness*) y descriptivo y general en otros. El modelo de

análisis es descriptivo, con lo que el informe no llega a probar nada<sup>9</sup>. El tono llega incluso a ser panfletario, como, por ejemplo, en el capítulo quinto, sobre estructura económica de la sanidad. En resumen, el *Libro Amarillo* es un esfuerzo ideológico tan grande como pobre en su valor científico. Es en el fondo un proyecto político y no un análisis causal riguroso, a pesar de estar lleno de datos, suponemos que para impresionar al lector.

### *La panacea de la territorialización*

El *Libro Amarillo* parte de que la geografía, la estructura demográfica y los recursos de Cataluña están todos en contra de la creación de un sistema sanitario moderno. La visión de la estructura económica y de transportes es también catastrofista y negativa (además de una de las partes más flojas del libro). Todo son «obstáculos» y «problemas» para los autores del libro. Hasta la distribución de la población (se refiere sobre todo a los inmigrantes) ha sido «vertiginosa», «desordenada», «anormal» e «inadecuada». Además de los resabios racistas de algunas de estas ideas, en el contexto de la Península la visión pesimista de los elementos catastróficos de la estructura social y física de Cataluña es falsa.

La principal virtud es también el principal defecto del *Libro Amarillo*: el definir trabajosamente doce regiones sanitarias *antes* de la reforma administrativa catalana, lo que seguramente invalida posteriormente la división sanitaria. El objetivo concreto es «definir y fijar la unidad administrativa y funcional de la organización de los servicios de salud». Sin mayor discusión se afirma rotundamente que «la actual división administrativa —las provincias— no es válida.

<sup>9</sup> Hay incluso errores manifiestos, como en los totales de la tabla de la página 110.

Naturalmente, partimos de la división comarcal del 37». Tras discusiones sin fin se llega a doce *Áreas de Salud*, que no siguen el modelo fijado por el Real Decreto de agosto de 1978. La obsesión por la división territorial sanitaria y su número es el rasgo significativo del *Libro Amarillo* (que le lleva a una verdadero «comarcalitis»). Este es un falso problema para desviar la atención de los problemas básicos de la sanidad catalana: un sector privado enorme, graves diferencias por clase social y residencia y una asistencia sanitaria de segunda clase para los inmigrantes<sup>10</sup>.

Se parte de la errónea hipótesis de que una mera territorialización de los servicios sanitarios (en Cataluña) va a reducir las desigualdades sanitarias e igualar el nivel de salud de la población. Al contrario, la territorialización (en el resto del mundo se dice «regionalización», expresión que el *Libro Amarillo* se resiste a utilizar) produce generalmente una reproducción de las desigualdades sociales a un nivel regional menor y un poder público más fragmentado. La falacia ecológica puede hacer nos creer que se reducen los problemas sanitarios, cuando en el fondo aumentan. En tercer lugar, la existencia de recursos sanitarios no significa necesariamente un mayor acceso a los mismos (sobre todo si se mezclan recursos públicos con privados, como hace el *Libro Amarillo*), su utilización, ni un mejor nivel de salud de la población. Una mera aproximación física a los recursos (sobre todo si son privados) no representa una mejora sustancial de la salud de las personas.

En resumen, el tema central del *Libro Amarillo*, que es la ordenación territorial (regionalización), es también el

tema más inestable, provisional y potencialmente conflictivo del estudio. Sorprende, pues, que el libro utilice en esa parte la forma verbal futura, dogmáticamente, como dando por supuesto que se realizará (cosa que luego no ha sucedido). Un problema adicional es que el modelo de división territorial que propone el *Libro Amarillo* no se ajusta al modelo fijado por el Gobierno en el B.O.E., lo que supone problemas adicionales.

### *Juntos, privado y público*

Al faltar un análisis causal y dinámico, el *Libro Amarillo* no observa, por ejemplo, el *deterioro del sector público sanitario* ni el *proceso creciente de privatización*, que tan esenciales son para entender el sistema sanitario catalán. Llama la atención que el sector privado esté a veces mejor distribuido que el público, precisamente porque el público se sitúa donde es rentable y ya hay sector privado. Así se observa que en las cuatro provincias catalanas, cuantas menos camas (hospitalarias) hay, mayor es la proporción de privadas. Funciona aquí un principio básico de la desigualdad social (que el *Libro Amarillo* no sólo no ve, sino que empeora): primero se crea el sector privado rentable, y si sobran recursos, el sector público. Más sorprendente todavía es que el *Libro Amarillo* no critique el sistema de «concertos» (contratos del sector público para cumplir funciones de asistencia sanitaria), cuando es uno de los problemas básicos de la sanidad catalana. Tampoco se realiza un análisis del papel (presente y futuro) del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) en Cataluña.

La visión del tema es burocratizada y poco sociológica, típica de la mentalidad médica que ha redactado el *Libro Amarillo*. Le preocupa si el sistema es «abierto» o «cerrado», con «titulares» o «interinos», pero no *privado* o *públi-*

<sup>10</sup> Una popularización, algo simplista, de la teoría del *mapa sanitario* puede verse en Salvador CASAS, *El mapa sanitario: Conceptos básicos para la planificación de la sanidad* (Barcelona: Ciba-Geigy, 1980), 88 páginas.

co. Es curioso que no se analice en profundidad el hecho de que el sector privado sea muy grande en Cataluña (el 59 por 100 de las camas, frente al 30 por 100 en el total de España), ni se realicen comparaciones con el resto de las regiones españolas. Sólo se presentan algunos datos por hospitales (y no por camas), lo que es poco útil y confunde al lector. Se afirma, sin analizarlo seriamente, que la culpa de que exista un sector privado tan grande en Cataluña es la «ridícula» (*sic*) inversión sanitaria pública, sin mencionar, por ejemplo, el continuo trasvase de fondos públicos al sector privado (a veces mal denominado «benéfico-privado»), a través de conciertos, defendidos a capa y espada por la propia Generalidad.

Toda la planificación a nivel hospitalario (capítulo 3.3.2.) no especifica si se refiere al sector público o la combinación de los sectores público y privado. Nunca se tiene en cuenta cómo va a reaccionar el sector privado, ni los diversos grupos de presión. Siempre se supone, increíblemente, que colaborarán con la Generalidad. El tono del informe es aquí ingenuo: se trata de «aplicar el sentido común, libre de intereses creados, propio de una gestión operativa moderna» (p. 166). Mientras tanto, el modelo propuesto, ni para el proceso de privatización (más bien lo acrecienta), ni seguramente tampoco el deterioro del sector público.

Todo el modelo sanitario propuesto, basado en una docena de *Áreas de Salud*, nunca especifica con claridad cómo va a contar con el servicio del sector privado. El problema es que a partir de la combinación de los recursos privados y públicos, sin diferenciarlos, se aprueba un *modelo mixto* que crea más desigualdades sociales que el modelo (relativamente) socializado actual, a pesar de sus defectos. La ideología subyacente es considerar (erróneamente) que todos los recursos sanitarios, tanto

públicos como privados, que están en Cataluña son de todos los catalanes. Sorprende más todavía que ésta sea la creencia firme del equipo comunista en sanidad.

### *Una visión medicalizada*

El *Libro Amarillo* mantiene un sesgo médico, acorde con la filiación profesional de sus autores. Los mapas y tablas se refieren continuamente a recursos médicos y hospitalarios, pero muy poco sobre otro personal, educación sanitaria, participación comunitaria, factores sociales en el nivel de salud o promoción de la salud. En un momento de euforia, el informe llega a sugerir que «se han de superar las anacrónicas actividades gremialistas que adjudican automáticamente las funciones sanitarias predeterminadamente a una u otra profesión o titulación» (p. 193), para luego no aplicar este principio, ni proponer ningún cambio sustancial. Al contrario, se plantea un modelo «sanitario» que incluye a los «marginados» (se supone enfermos o no), «asistencia social» y otras «atenciones sociales», todos ellos «bajo la directiva del médico de cabecera» (p. 178). Esto supone un paso atrás de al menos un siglo.

Nunca se dice que sobran médicos en Cataluña, ni que están mal distribuidos. Se limita a afirmar que su número «se puede considerar aceptable», sin demostrarlo. Se disculpa la concentración del 86 por 100 de los médicos de Cataluña en la provincia de Barcelona, o el 60 por 100 en Barcelona-ciudad, debido a una supuesta concentración de pacientes, cuando la relación causal es a la inversa. No se realiza un análisis de la profesión médica por sexo, ni edad, ni siquiera por comarcas. Nunca se señala la escasez preocupante de médicos (mujeres). Tampoco se realiza un análisis de las consultas privadas, ni de la asistencia privada en los hospitales públi-

cos y concertados. Finalmente, no se realiza una crítica seria de la profesión médica, su mala distribución y su corrupción.

Aunque el *Libro Amarillo* parte de la *Declaración de Alma-Ata* (de septiembre de 1978), que plantea el reforzamiento de la asistencia sanitaria primaria, y se considera al ambulatorio como la «pieza clave» de todo sistema sanitario, sin embargo, luego apenas si se le dedica atención. El análisis de hospitales es largo y detallado (pp. 104-124), despachándose el tema de los ambulatorios en un par de páginas (páginas 124-125)<sup>11</sup>. Es además un estudio extrahospitalario confuso y muy flojo.

El análisis del personal sanitario que no son médicos se resume en unas pocas vulgaridades; el de los trabajadores no-sanitarios del sector no se realiza. De la profesión farmacéutica se presenta una visión romantizada y tradicional. No se analiza la sobreabundancia de farmacias (incluso mayor que en el resto de España), que están mal repartidas o que colaboran en diversas corruptelas. Todo el sector farmacéutico se resume en dos páginas, sin referirse para nada al deterioro acelerado del sector farmacéutico industrial catalán y a su multinacionalización. No se presentan soluciones, ni se plantean los criterios de la reforma del sector farmacéutico. En general, no se realiza un análisis comparativo del personal, ni se pone en relación con los problemas generales de todo el territorio español.

### *No menciona las clases sociales*

El objetivo fundamental del *Libro Amarillo*, como se afirma en el prólogo,

<sup>11</sup> El análisis del sector primario actual, con especial referencia a Cataluña, aparece desarrollado en Federico BRAVO et al., *Sociología de los ambulatorios: Análisis de la asistencia sanitaria primaria en la Seguridad Social* (Barcelona: Ariel, 1979), 196 pp.

es el «igualar los niveles de salud de todos los *ciudadanos* de Cataluña». A pesar de ello no se realiza un análisis sociológico básico, ni un estudio por factores sociales. El problema de un sistema sanitario moderno no es si hay o no recursos, sino para quién son y cómo se utilizan. Esto supone un modelo de análisis de la desigualdad social y sanitaria del que carece el *Libro Amarillo*<sup>12</sup>.

En la parte dedicada a la estructura demográfica el *Libro Amarillo* demuestra repetidamente que el factor más importante en Cataluña es el de la inmigración, que además marca las pautas de natalidad y mortalidad. Sin embargo, posteriormente, en el análisis de la asistencia sanitaria y en el modelo de organización no se plantean los problemas sanitarios de la población inmigrante, que representaba en 1970 el 38 por 100 de la población de Cataluña (y el 43 por 100 del barcelonés). No sólo eso, sino que a veces en el *Libro Amarillo* se notan ciertos resabios racistas y autoritarios, como cuando se ataca la distribución de la población inmigrante: «Las gravísimas consecuencias de la falta de un mínimo de política de ordenación del territorio de Cataluña: progresiva desertización de la mitad occidental de las tierras catalanas y concentración incontrolada de la población en Barcelona y su entorno» (p. 26). No requiere más comentario.

<sup>12</sup> La ideología que subyace aparece mejor expresada por el médico Ignasi Aragó, político sanitario de la Generalidad, en una entrevista: «En Catalunya tenemos la ventaja de que, como somos pocos, podemos ponernos de acuerdo.» El ingenuo razonamiento intenta escamotear las enormes diferencias sanitarias por clase social e inmigrantes-nativos. *Profesión Médica*, 1454 (1981): 15. Un análisis de la desigualdad sanitaria y una discusión del modelo teórico a utilizar en los países del sur de Europa se puede ver en Jesús M. DE MIGUEL, *Health in the Mediterranean Region* (Ann Arbor, Michigan: University Microfilms, 1976), 758 pp.

Ya es llamativo que un informe comunista no mencione nunca las *clases sociales*, ni plantee unos criterios de reducción de desequilibrios sanitarios por clases sociales. Más impresionante es aún que mantenga un modelo mixto (público-privado), que a la larga produce un incremento de las desigualdades<sup>13</sup>. Consecuentemente, tampoco realiza un estudio de la corrupción dentro del sector sanitario, ni de la explotación privada de recursos públicos, que tan abundante es en Cataluña<sup>14</sup>.

### *Falta análisis comparativo*

El *Libro Amarillo* está lleno de mapas (48 en total), pero no hay ni uno que presente comparaciones a nivel español<sup>15</sup>. La descripción de la geografía física y de la estructura demográfica se realiza sin hacer referencia al resto de la Península. El esfuerzo ideológico es tan grande como deficientes son sus consecuencias científicas. El colmo es el prólogo, que se refiere continuamente al Reino Unido (con una ternura especial para Escocia), Japón, los Estados Unidos e Italia, pero no menciona ni una vez a España. Hasta los ejemplos epidemiológicos son extranjeros y distantes, aunque existen ejemplos españoles<sup>16</sup>.

Nunca se sugiere que el modelo sanitario catalán sea similar, concordante, o al menos coordinado, con el del resto de España. El *Libro Amarillo* (que, co-

mo ya dijimos antes, no es un «mapa», sino una «ley de bases») juega a desarrollar un sistema sanitario paralelo e independiente que llega incluso a realizar la planificación sanitaria a todos los niveles. No sólo en el espíritu, sino en la letra (pp. 216-217) se hacen equivalentes las *Áreas Sanitarias* catalanas a las provincias españolas restantes. Se habla también (en la p. 79) de construir un *Sistema de Información Sanitaria* (S.I.S.) en Cataluña, sin mencionar siquiera la estructura de tal servicio a nivel español en el Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.). El proyecto del S.I.S. es además una idea de un grupo de médicos realizado desde el sector privado.

No sólo se da por supuesto que el modelo sanitario catalán es independiente, y diferente, del resto del sistema sanitario español, sino que nunca se contempla un nivel de solidaridad interprovincial y entre comunidades autónomas. Tampoco se mencionan las posibles responsabilidades de Cataluña en ese modelo de redistribución de recursos, ni se señala la abundancia de camas y médicos en Cataluña. Al hablar de los criterios de distribución del gasto sanitario público (p. 157) no se incluye ningún criterio de redistribución a nivel estatal. Se propone únicamente un modelo de reparto de recursos públicos basado en la tasa de mortalidad, cosa que técnicamente es discutible.

### *Hacia un modelo autoritario*

Prácticamente todo el modelo sanitario propuesto por el *Libro Amarillo* no aparece en el texto del Decreto de la Generalidad (que se denomina *Mapa Sanitario de Cataluña 1979*). La mayor parte del capítulo tercero, que define la futura organización sanitaria, no estaba incluida en el Decreto. Igualmente, el *Libro Amarillo* se muestra partidario (en la p. 198, que tampoco aparece en el

<sup>13</sup> El modelo que se debería haber seguido es el de Douglas BLACK et al., *Inequalities in Health* (Londres: DHSS, 1980), 417 pp.

<sup>14</sup> Mantiene además una extraña confianza (para ser un informe comunista) en las políticas de la Organización Mundial de la Salud.

<sup>15</sup> Más curioso es que algunos de los mapas del *Libro Amarillo* incluyen Andorra en Cataluña.

<sup>16</sup> Ni en el sustancioso prólogo ni en la introducción se emplea la palabra "España" ni "español".

texto del Decreto) de que la aprobación del «mapa sanitario» de Cataluña no corresponde al Estado, sino a la Generalidad. Sin embargo, el *Libro Amarillo* no se reduce a describir un «mapa sanitario», sino todo un ordenamiento sanitario y de planificación del sector público y privado, que a todas luces rebasa no

sólo la tarea encomendada por el propio presidente de la Generalidad, sino los límites constitucionales.

Para empezar, el modelo de organización sanitaria del *Libro Amarillo* (de 1980) no concuerda con el Real Decreto sobre la confección del *Mapa Sanitario del Territorio Nacional* (de 1978):

Niveles	Mapa sanitario del territorio nacional	Mapa sanitario de Cataluña
I	España	—
II	Regiones sanitarias	Cataluña
III	Provincias sanitarias (50)	Áreas de salud (12)
IV	Comarcas sanitarias (distritos: de 75.000 a 100.000 habitantes)	Sectores asistenciales (de 4.000 a 100.000 habitantes)
V	Subcomarcas sanitarias (sectores)	Centros de salud (de 4.000 a 25.000 habitantes)
VI	Unidades sanitarias locales (hasta 5.000 habitantes)	Consultorios

El modelo del *Libro Amarillo* es confuso, con diversos niveles que se solapan, sin una delimitación clara de competencias. Se mantiene una visión ideal y utópica del *Centro de Salud* para una población de 4.000 a 25.000 habitantes<sup>17</sup>. Por otro lado, se afirma que «la atención hospitalaria ha de incluir tanto el internamiento como la asistencia ambulatoria» (p. 181), sin luego especificar sus relaciones con la asistencia en los *Centros de Salud*.

Se supone —sin demostrar— que el modelo de *Áreas de Salud* es más democrático y descentralizador que el de provincias, aunque una de las doce áreas sea Barcelona-ciudad. El propio libro ya observó la gran concentración de recursos en Barcelona-ciudad, y luego no se plantea un método para descentralizar esos recursos. Al contrario, se supone la creación de numerosas instituciones nue-

vas en el casco de Barcelona (que tampoco se dice cómo se van a pagar). Tampoco se señala cómo se van a redistribuir recursos a las zonas menos desarrolladas de Cataluña, ni a las regiones menos favorecidas de España.

Es curioso notar que en el texto del Decreto del *Mapa Sanitario de Cataluña 1979* se habla de un «modelo descentralizado», pero el que se presenta en el *Libro Amarillo* es un modelo rígido, autoritario, centralizado y poco democrático (es decir, un modelo peor que el actual)<sup>18</sup>. Según el sistema que se propone, Cataluña se divide en 12 *Áreas Sanitarias*. En cada una de ellas la dirección, inspección y organización son realizadas por un *director de Salud*, que es elegido digitalmente por el consejero de Sanidad y Asistencia Social de la Generalidad, quien define además la planificación sanitaria general en esa re-

<sup>17</sup> En la página 219 el *Libro Amarillo* se refiere a un tamaño de 4.500 a 20.000 habitantes.

<sup>18</sup> Las páginas importantes son de la 199 a la 201 (que no están incluidas en el decreto).

gión (p. 200). En primer lugar, este sistema es más autoritario que el que había en la dictadura franquista, en donde el director provincial de sanidad al menos pertenecía a un cuerpo especial de funcionarios. Segundo, se señala que toda la planificación sanitaria proviene del propio consejero, y no del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, como señala claramente la Constitución. Aparte, el *director de Salud* sólo es responsable delante del propio consejero de Sanidad (quien le nombró a dedo), con lo que las posibilidades de control y participación democráticas son pequeñísimas.

Se diseña un *Consejo de Salud* del área, pero es sólo un «órgano consultivo y de apoyo de la gestión del director de Salud» (p. 200). La composición de este Consejo es confusa y seguramente poco democrática: «El Consejo de Salud intentará (*sic*) también conseguir la integración de las diversas opiniones y posiciones que puedan tener los representantes de los usuarios y los representantes de los profesionales sanitarios.» Nótese el lenguaje confuso y el carácter poco ejecutivo de este Consejo, en el que no se incluye a todos los trabajadores del sector sanitario, sino sólo a los titulados superiores y de carreras sanitarias. Con esto queda claro el poder indiscutible del *director de Salud*, que a su vez no ha sido elegido, sino nombrado a dedo. El modelo no puede ser más rígido y autoritario<sup>19</sup>. Parece hecho para dar todo el poder sanitario a los comunistas antes de las elecciones de 1980 (en las que, por cierto, perdieron la cartera sanitaria, que fue a parar a la derecha-nacionalista).

A «nivel central»<sup>20</sup> se diseña un *Con-*

*sejo Nacional de Salud* para ayudar a definir «las grandes líneas de planificación y gestión sanitaria» (p. 201) de Cataluña. Se llega incluso a afirmar que este Consejo «establecerá los planes de salud de Cataluña», sin mencionar a continuación su adecuación forzosa a los planes estatales de salud y sanidad. Y sigue: «La Administración de Cataluña establecerá la política sanitaria a seguir» (p. 175), de nuevo sin mencionar ningún tipo de articulación con la planificación general a nivel español, que es obligatoria. Curiosamente, el nivel de participación comunitaria e individual no aparece más que en dos niveles (con el *Consejo de Salud* de área y este *Consejo Nacional de la Salud*) de los cinco. Aparte, se diseñan unas *Comisiones Consultivas Nacionales* de marcado carácter profesional y gremialista; como las anteriores, son nombradas personalmente por el propio consejero de Sanidad de la Generalidad. Es decir, no sólo el nivel de participación de la población es nulo (salvo en plan marioneta y sólo en funciones consultivas y de asesoramiento), sino que incluso se institucionalizan los grupos de presión y se les legitima su influencia dentro del sistema sanitario público. Finalmente, se propone crear (se habla de «se creará») una *Escuela de Salud de Cataluña*, diseñada como unos cursos para funcionarios, al estilo de una única escuela-de-mandos centralizada, en vez de hablar de Facultades de Salud Pública.

El nivel de irrealidad del *Libro Amarillo* es considerable. Nunca se nos dice cuánto cuesta el nuevo modelo, ni cómo se va a pagar, ni quién lo va a llevar a cabo, ni cómo se van a eliminar las actuales competencias y cuerpos de funcionarios, ni qué se hace con las instituciones que ya hay. Es un modelo que navega entre la ingenuidad y la ideología. No es congruente ni con el espíritu ni con la letra de la Constitución española, y por tanto es un modelo abocado al fracaso. El *Libro Amarillo* es

<sup>19</sup> Hay que tener en cuenta que toda esta organización aparece en el *Libro Amarillo*, pero no en el *Mapa sanitario de Cataluña 1979* aprobado por la Generalidad.

<sup>20</sup> Cuando el *Libro Amarillo* habla de organizaciones a «nivel central» se refiere a Cataluña y no a España.

un buen ejemplo sociológico de tecnocratismo ideológico, realizado con tesón, pero con pocas luces intelectuales, mucho deseo de poder y un desmedido afán por crear un modelo sanitario autoritario, fragmentado, proteccionista, medicalizado, que a la postre aumentaría las desigualdades sociales.

Dada la problemática estructura actual del sector sanitario catalán, dentro del contexto español, Cataluña constituye el banco de pruebas de la privatización del sistema sanitario, cortando ade-

más la unión con el sistema público estatal. Si este experimento llega a efectuarse supondrá nada menos que el hundimiento del sistema sanitario público actual. Es paradójico que sean los propios comunistas (catalanes) los legitimadores de este proceso de deterioro de los intereses de la población y los favorecedores del incremento de las desigualdades sanitarias y sociales. Hora es, pues, de realizar una lectura sociológica crítica de *Mapa Sanitario de Cataluña 1979* y sobre todo del *Libro Amarillo*.

COMMISSION DU BILAN (F. BLOCH-LAINÉ y colaboradores)

### La France en Mai 1981: forces et faiblesses

(La Documentation Française, Paris, 1982, 357 pp.)

Nos hallamos ante uno de los textos más importantes y de mayor interés para el sociólogo de la política y el sociólogo de la economía que hayan sido publicados en el mundo en los últimos años. No se trata de un texto de teoría ni de una investigación empírica en sentido estricto, sino del resultado de poner en relación la teoría y la práctica en el dominio de la economía, en el de la política y en sus conexiones. El sociólogo que no construye teoría política, sino que la recibe de la historia; el sociólogo que se ocupa de lo que los políticos proyectan y hacen, y el sociólogo que no teoriza económicamente, sino que observa los éxitos y los fracasos de los economistas, tienen aquí un objeto privilegiado para su reflexión. Precisamente porque no se trata de un texto *primariamente* sociológico, sino de un documento histórico, pero de una condición específica, puesto que el mandato que habían recibido sus autores era

el de examinar la situación global de su país en un momento de cambio político, haciendo el balance de dos decenios anteriores en términos de distancia entre objetivos y resultados.

Texto importante también para los técnicos de las organizaciones públicas que han de traducir en hechos, directivas u orientaciones políticas, lo que justifica que este volumen-resumen y los cinco tomos complementarios sectoriales estén siendo examinados con lupa en no pocas oficinas gubernativas (dentro y fuera de Francia).

1. *La práctica de los informes de comisiones de expertos, no funcionarios estatales.*—Tanto para el historiador como para el sociólogo, pero particularmente para este último, es de relevancia la cuestión de que un texto sobre la relación entre principios (sean éstos teóricos o ideológicos) y práctica histórica haya sido elaborado por pro-

fesionales de la teoría (o bajo la dirección de éstos) y no por los políticos mismos o por los funcionarios a sus órdenes. En cierto modo el documento que observamos procede del exterior del sistema de instituciones estatales, aunque haya sido provocado, financiado, etc., desde una de ellas. Los «informes» de las comisiones de expertos difieren, pues, de los «dossiers» que constituyen los técnicos-funcionarios para sus superiores, y de las consultas o audiciones que episódicamente realizan comisiones parlamentarias (como los *Hearings* del Senado de los Estados Unidos). En el caso de los expertos, son profesionales académicos o de la investigación científica quienes, desde una cierta distancia intelectual y de un modo discontinuo, analizan un campo que les es propuesto, sea por la Administración, sea por el Parlamento. Y es precisamente esa distancia intelectual relativa (compatible con una inevitable y siempre presente dimensión —parcial— ideológica) el aspecto que particulariza este tipo de trabajo como de especial interés para el sociólogo. Nosotros mismos estaríamos asimismo interesados en que alguien desde fuera de nuestra profesión nos analizase, o analógicamente hablando, analizase las relaciones entre nuestra teoría y nuestra práctica, entre el trabajo teórico y su proyección empírica, entre los proyectos y los resultados.

La historia de las sociedades industriales puede ser seguida a través de los textos elaborados por comisiones de expertos, y sobre esto diré que sería altamente conveniente que muchos sociólogos que se encierran en el discurso ideológico y en los debates doctrinales de «ghetto» se asomasen a la lectura de tales textos (que son bastante más que testimonios históricos). Pensemos, por ejemplo, en la importancia que para la creación de los fundamentos de lo que en nuestros días ha sido llamado el «Welfare State», tienen el informe so-

bre la situación sanitaria de la población trabajadora (*Labouring Population*), encargado por la Cámara de los Lores en 1839 a Edwin Chadwick y publicado en 1842, o un siglo más tarde los dos informes de sir William Beveridge sobre educación y pleno empleo (el primero, de noviembre de 1942; el segundo, iniciativa personal de Beveridge, al margen de la Administración pública, en 1944), y siguiendo con los precedentes británicos puede ser ejemplificada en la misma línea la importancia que para el tema de las regiones «deprimidas» o subdesarrolladas dentro de un país tuvo el informe de la Comisión Barlow (1940, y sobre el cual se ocupó particularmente en España, años más tarde, el profesor José Luis Sampedro), o, en fin, en la trascendencia que para el conocimiento de las políticas económicas (política monetaria, política antiinflación) tuvo en su día el informe de la Comisión Radcliffe, publicado en agosto de 1959 (y sus anexos de 1960, textos cuya publicación entre los economistas de todo el mundo ha de ser mesurada por el hecho de que hubo otra Comisión Radcliffe anterior —1953-1955— sobre problemas fiscales, con trascendencia práctica sobre el sistema fiscal británico, y que en aquellos momentos Gran Bretaña conservaba aún una buena parte de la hegemonía en materia teórica, y dentro de este espacio, en cuestiones de la relación entre políticas monetarias y pleno empleo). (En las Comisiones Radcliffe figuraban «monstruos sagrados» como Hicks, Harrod, Sayers, etc.)

Claro es que, vistos retrospectivamente, estos documentos sobre la relación entre teoría y práctica cuentan en su clase con ejemplares que se revelaron infecundos para la aplicación práctica (y ello a pesar del alto nivel técnico y de la orientación política de los autores). Quienquiera que se halle medianamente familiarizado con la historia económica española del primer tercio de

nuestro siglo puede recordar el destino del informe elaborado por la Comisión presidida por el profesor Antonio Flores de Lemus (1929): este documento, de un gran valor histórico y con un interés científico, apenas tuvo trascendencia práctica: ha quedado como un texto de orden cognitivo. Su no aplicabilidad empírica solamente en parte ha de imputarse a causas específicas españolas, como la caída de la dictadura y la brevedad de un ministerio (el de transición a la Segunda República) que parecía favorable a su implementación; otros informes similares aparecidos en aquel período en Europa sobre el orden monetario basado en el patrón-oro y políticas monetarias neoclásicas u ortodoxas sufrieron por entonces suertes parecidas (lo que no es óbice para que esos textos tengan aún hoy un positivo interés histórico, político e ideológico: nos enseñan una cantidad de cosas sobre el abor-daje de problemas que reaparecen decenios más tarde: cuando vemos que en febrero de 1982 una comisión de expertos trabajando para el Congreso de los Estados Unidos termina un informe sobre un hipotético restablecimiento del orden monetario mundial por el retorno al patrón-oro, no podemos por menos que pensar que una parte de esta actualidad del presente se proyecta hacia el pasado, y que a su luz es posible añadir nueva inteligibilidad a textos que un pensamiento superficial consideraría definitivamente fosilizados: el informe de los profesores Flores de Lemus y Bernis en 1929, los informes del comité financiero de la Sociedad de Naciones en 1930, la segunda parte del informe Mac Millan sobre la industria y el patrón-oro en julio de 1931, etc., para citar algunos ejemplares en la clase que definí antes: los que no pudieron tener trascendencia política práctica).

En el otro extremo de esta clase de documentos sobre la relación entre teoría y práctica podríamos identificar la

subclase de los que tuvieron inmediatamente una traducción empírica y de un cierto impacto histórico: pensemos en el informe de una comisión compuesta de empresarios, banqueros y profesores, que orientó la llamada estabilización Poincaré (1926-1928) (informe al cual se refiere, como un precedente, el texto de la Comisión Bloch-Lainé de 1981); asimismo, en el caso de Francia, el informe de Jacques Rueff y colaboradores, terminado en 8 de diciembre de 1958, fuente de medidas de saneamiento financiero y de racionalización económica, que permitieron la espectacular recuperación de Francia bajo la entonces recién creada Quinta República; el informe de la Comisión Rueff-Armand de 1959 y 1960, sobre los obstáculos institucionales y organizativos al desarrollo económico, etc.

Por último, para agotar la tipología de estos documentos, habría que hacer referencia a los que emanan de relaciones internacionales, *i. e.*, originados en organismos internacionales (por ejemplo, el informe Haberler sobre prosperidad, depresión y comercio internacional, para la Sociedad de Naciones, publicado en Ginebra en 1937; el informe Segre sobre el mercado europeo de capitales, C.E.E., 1966, etc.), y dentro de este campo internacional habría que especificar aquéllos que han tenido un impacto normativo o ejecutivo por la asimetría de las relaciones entre países o por la relación de dependencia o de clientela de un país respecto de un organismo internacional (informes elaborados por expertos de un país y cuyo territorio de aplicación es otro país); así, el Plan Dawes (terminado en 9 de abril de 1924) sobre Alemania, asumido por leyes del Gobierno del Reich en agosto del mismo año, o más cerca de nosotros los informes de comisiones del Fondo Monetario Internacional, cuyos efectos —a veces política o socialmente desastrosos— conocen bien algunos países

(Chile, Argentina, Perú, Turquía); o en suma, en el caso de la historia económica española, el efecto que para el cambio de política económica, conclusión de la etapa que pudiéramos llamar «cruda» de sustitución de importaciones, inflación, política expansiva de salarios, y su reemplazo por políticas más liberales, de menor intervención administrativa, de menor laxismo monetario y al mismo tiempo de desarrollo industrial, tuvieron los informes Suffrin (1958) y el de la comisión del Banco Mundial, presidida por H. Ellis-Rees (documentos publicados en 1962). (España ofreció en este último caso el insólito acontecimiento de convertir un informe técnico en un *best-seller* editorial: la edición española del texto de la comisión enviada por el Banco Mundial a España se agotó en pocas semanas y hubo de ser reimpressa.)

Como es evidente, cuando uno de estos documentos trata de la situación social y económica de un país en una multiplicidad de dimensiones, y no de problemas estrictamente técnicos sólo accesibles a expertos, se produce una distinción que no es simplemente cuantitativa o de extensión; el sociólogo que se ocupa de las ideologías políticas reflejadas en la teoría económica puede hallar materia de interés incluso en los informes de apariencia más técnica (en la seguridad de que no son política ni socialmente «neutrales»); el tipo de informe que intenta abarcar la vida de un país en un período dado, de examinar la relación entre políticas proyectadas y resultados, de hacer un diagnóstico y formular recomendaciones para el futuro (como es el caso del texto que voy ahora a comentar), interesa a muchos más especialistas que al sociólogo de la economía.

2. *Las condiciones de la memoria histórica.*—Dejemos atrás las cuestiones de taxonomía o de identidad del texto que tenemos ante nosotros (y que en las

primeras páginas sus autores se esfuerzan en precisar, por ejemplo señalando que su informe no tiene nada que ver con los que anualmente presenta el Presidente de los Estados Unidos ante el Congreso americano con el nombre de *Report* sobre el estado de la Unión, y que de hecho constituyen un programa político y un proyecto económico). Justificaré la cantidad de menciones de estilo «retro» de los párrafos anteriores, porque una de las primeras cosas que han de llevarse a la atención del lector es la siguiente: en la actual crisis económica reaparecen problemas presentes en crisis anteriores (en grueso, el de la oposición entre políticas monetarias y políticas de pleno empleo) y por tanto recobran valor viejos textos; al mismo tiempo, en los Estados de un nivel de privilegio en la escena internacional, hay un fenómeno de continuidad en la experiencia. Limitándome al caso de Francia, observaré que Jacques Rueff colaboró en 1926-28 en la estabilización Poincaré (con un informe que Rueff hizo al fin público en París cuarenta años más tarde, en 1967, y que versaba sobre política de cambios en condiciones de mantenimiento de los salarios nominales y el pleno empleo); que Rueff tuvo como colaborador en una dirección general del Ministerio de Finanzas, de 1936 a 1939, a Couve de Murville, el cual sería durante la Quinta República el mejor ministro de Asuntos Exteriores de De Gaulle y finalmente primer ministro (1968-69); que Rueff figura en la Comisión de 1958 para proponer medidas sobre el saneamiento financiero de la economía francesa, entre cuyos miembros están Lorain y Jeanneney; Lorain presidirá en 1963-64 una comisión sobre financiación de inversiones (*Rapport Lorain*), y Jeanneney ofrecerá en 1978-79 una alternativa neoproteccionista frente a las políticas económicas liberales del Gobierno de Raymond Barre; en 1981 (a principios de junio)

será nombrado consejero especial del Presidente Mitterrand para las conferencias de jefes de Gobierno entre grandes países industrializados; Mitterrand apelará asimismo a ex ministros o a técnicos del régimen anterior (como Michel Jobert y Jacques Delors) para llevar una política que, en la dimensión declarativa, debía ser la antinomia misma de la precedente; y en fin, hagamos notar que hay un grupo de miembros de alta administración y de la Banca (Gruson, Bloch-Lainé, etc.) que reaparecen en comisiones de expertos, comisiones del Plan o como personas consultadas por estas comisiones, a lo largo de los últimos treinta años, y que estos nombres constituyen una especie de *noyau dur* de las élites meta-políticas. Más que hablar de «funcionarización del poder político» (como hacía Roger-Gérard Schwartzberg en un prefacio de 1976 a una investigación de sociología política)<sup>1</sup>, sería más adecuado describir estos hombres y sus funciones como el entorno intelectual-técnico de los políticos propiamente dichos. Durante el período «gaullista» de la Quinta República fueron el entorno de un grupo político extremadamente restrictivo y que se apoyaba en ese sector de la élites intelectuales y técnicas para formar una especie de *administración consultiva* paralela a la alta Administración oficial o burocrática. El grupo político era tan reducido que R. G. Schwartzberg lo llamó «una casta cooptada que solamente admite 125 miembros en dieciséis años, de 1959 a 1974»<sup>2</sup>; ahora, en la Quinta República «socialista», ha cambiado el personal político y parlamentario en el poder, pero su entorno intelectual-técnico apenas ha sido renovado. Esta evidencia aparece incluso en lo simbólico-

trivial: el título de una obra de Jeanne-ney de 1956 constituye el subtítulo del informe de la Comisión Bloch-Lainé de 1981. Los profesores, expertos, altos funcionarios y directivos de Banca a que me refiero tienen un nivel de sustitución muy inferior al de los políticos en sentido estricto.

Los políticos se dividen y se renuevan ideológicamente y por el sistema de partidos y parlamentario; su entorno intelectual-técnico mantiene una continuidad en la problemática fundamental y una diferenciación en las mediaciones instrumentales.

Añadamos que a medida que envejecen los políticos literarios, declarativos y retóricos, se produce una cierta unidad entre ambos colectivos por lo que concierne a sus centros de formación intelectual. Las *Grandes Écoles* son la nodriza tanto de liberales como de socialistas. Un Mitterrand, un Defferre o un Mauroy pertenecen a las viejas camadas de políticos profesionales; pero los jóvenes (o relativamente más jóvenes) como Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Jean-Philippe Lecat, Jacques Toubon, Jean-François Deniau (en el lado de la derecha), o Michel Rocard, Jacques Attali, Pierre Joxe, Jean-Pierre Chevènement, Jean-Pierre Cot, Laurent Faubus, Lionel Jospin, etc. (en el lado «socialista»), todos han salido de unas pocas y las mismas *Grandes Écoles* y comparten un lenguaje y una percepción de la problemática política y económica. Se produce de este modo algo más que una transmisión de información: en la interacción entre los políticos (sean del partido que sean) y su entorno técnico se establece un tipo de relación entre teoría y práctica que implica la puesta a prueba de ambas a lo largo de un período dilatado de tiempo, y por tanto un reaprendizaje continuo y colectivo. Hoy sabemos que la mera transmisión (pedagógica) de información conlleva una pérdida o degradación de su efi-

<sup>1</sup> Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, prefacio al libro de Pascale y Jean-Dominique ANTONI, *Les Ministres de la V<sup>e</sup> République*, París, Presses Universitaires de France, 1976.

<sup>2</sup> *Op. cit.*, p. 5.

cacia práctica; es necesario, para mantener la potencialidad práctica de una información, trabajar con ella y someterla a la experiencia (*i. e.*, la dialéctica constante del trabajo en el presente, a la luz del trabajo que sobre los mismos o análogos problemas tuvieron expertos de una generación anterior, y en función de la redefinición de los proyectos fundamentales y permanentes que garantizan el futuro del Estado).

Esta creación de una especie de «memoria histórica», el mantenimiento de los grandes objetivos políticos y económicos del Estado y la continuidad de grupos de técnicos que aprenden unos de otros y de la práctica de todos, son tres aspectos de un proceso multidimensional sin los cuales no es posible explicarse el salto dado por Francia en poco más de veinte años. Sin estos tres aspectos tampoco es posible explicarse que la Quinta República en fase «socialista» se parezca cada día más a la Quinta República en fase «gaullista» (lo cual hace comprensible el desencanto de los que ideológicamente habían esperado un cambio radical).

Debe ser subrayada la distancia teórica que hay entre un abordaje de la sociología política como análisis estructural de grupos y de sus relaciones (la identidad de los grupos suponiéndose preexistente a sus relaciones) y un abordaje de la sociedad política como macroorganización cuyo mantenimiento requiere la reafirmación de unos proyectos, la gestión de contradicciones y tensiones e inclusión de éstas en unos sistemas de decisiones. El abordaje morfológico o estructural es enteramente insuficiente para la inteligibilidad del proceso. Sin duda hay los políticos profesionales de viejo estilo, no técnicos, a un lado, y los profesionales intelectuales y técnicos, al otro. La biografía del actual Presidente de la República ha descrito, empero, un giro copernicano desde que escribió un panfleto contra las instituciones y la

Constitución, definiéndolas como *Le Coup d'État permanent* (El golpe de Estado permanente, 1961), hasta su profunda compenetración con la Constitución y su uso cada vez más «gaulliano» de ella (los discursos sobre la sociedad francesa como *comunidad*, la apelación constante a la unidad nacional, el ejercicio cada vez más presidencialista del poder, etc.). Los actores cambian de identidad no sólo con el tiempo, sino según el sistema de relaciones en que se inscriben. Las fronteras entre los grupos se hacen a veces imprecisas y por consiguiente permiten interpretaciones ambiguas y contradictorias del proceso político. Las personificaciones «puras» comprenden conjuntos numéricamente reducidos: los profesores charlatanes que bajo la etiqueta socialista acaban de llenar la nueva Asamblea Nacional, se tecnifican al contacto con un entorno técnico (terminales de computadora al servicio de los diputados en el propio edificio parlamentario, ficheros informatizados, bibliografía abundante sobre cualquier tema en bancos de datos, etc.). Las fronteras entre los grupos son permeables asimétricamente: se puede devenir un político siendo (o poseyendo) los atributos técnicos; más problemático es el camino inverso. Pompidou y Barre llegaron a primeros ministros sin pasar por la legitimación democrática, la cual conquistaron *a posteriori* presentándose a unas elecciones (y a todo lo largo de la Quinta República, incluso en este momento, hay ministros cuyo nombramiento o permanencia en el cargo es por decisión técnica o ideológica del Presidente de la República o del primer ministro, aunque una convención no escrita hace suponer que se someterán un día a la prueba del sufragio compitiendo por un acta de diputado). Resulta, por consiguiente, difícil definir las relaciones entre el grupo de los profesionales políticos propiamente dichos y el *noyau dur* de su entorno intelectual-técnico. No son

relaciones de clientelismo, en cuanto los técnicos no son pagados por los políticos por la venta a éstos de unos conocimientos. No son relaciones fiduciarias, en cuanto los técnicos no son depositarios de unos bienes que gestionen y que un día devolverán a sus legítimos propietarios (si bien, en un sentido muy laxo —ecos de Karl Renner en los años veinte— podría llamarse al grupo de los técnicos una especie de grupo fiduciario intermedio entre la burguesía, principalmente bancaria, y la clase profesional política). Todos son pagados por el sector público o por la gran Banca (ahora, con la nacionalización de ésta, todos son dependientes del sector público). De hecho, estamos ante un sistema que alcanza su máxima expresión, visibilidad y presencia empírica en Francia, aunque también existe en otros sistemas políticos (como en Estados Unidos y en Suecia). Y cuya función principal parece ser la de evitar improvisaciones y aventuras, al mismo tiempo que sugerir a los políticos un abanico de estrategias que son la traducción, en términos técnicos, de objetivos políticos poco variables. La rotación de los hombres políticos es más intensa que la de los objetivos o proyectos; la sustituibilidad de los técnicos es muy inferior a la de los políticos; en cambio, los técnicos se diferencian internamente por sus opciones estratégicas. Dada la consulta continua a los precedentes (de lo que es testimonio el libro que comento), esta dispersión de estrategias conlleva riesgos escasos de improvisación y de aventurismo. Hoy sabemos que, analógicamente a lo que ocurre en la naturaleza con las alteraciones genéticas debidas al azar, sólo algunas de las cuales tiene probabilidad de sobrevivir, también en los procesos sociales y políticos la gran mayoría de los experimentos que son portadores de una fuerte dosis de espontaneísmo están condenados al fracaso. En vez de ver las cosas desde la óptica estructural o morfológi-

ca, debemos verlas como parte de un proceso de creciente control del azar, de lucha contra él (o en términos del lenguaje común, contra el espontaneísmo y la improvisación). Esta es una función de la memoria histórica asociada a la experiencia no ideológica (*i. e.*, una experiencia cuya fuente no son debates de ideas abstractas, sino el resultado de poner en relación la teoría y la práctica).

3. *Continuidad de problemas.*—Los párrafos precedentes pueden contribuir a que se comprenda el hecho (a primera vista paradójico) de que el informe de una comisión nombrada para juzgar críticamente la gestión del régimen anterior a mayo de 1981, sea un texto que repite diagnósticos y soluciones, dentro de un abanico relativamente restringido. Los problemas no se solucionan, en el sentido absoluto de este término; de lo que se trata es de impedir que degeneren en conflictos abiertos, de establecer sus límites y su manejabilidad. La dinámica de los procesos políticos y económicos nace de su carácter contradictorio, que es preciso regular. Si se acepta este abordaje, los políticos deben anticiparse a las consecuencias extremas de procesos no coordinados, que aparecerían por el desarrollo espontáneo de una pluralidad de intereses; los políticos tienen que operar con límites impuestos por el poder, voluntarios y de control. Hasta qué punto todo esto implica situarse en los antípodas de las ideas políticas generosas y liberales es algo que el informe reconoce entre líneas, cuando habla de las ideas destinadas al cementerio (p. 15).

Una ideología y unas estrategias puramente conservadoras serían inadecuadas en estas condiciones. Otro tanto puede afirmarse de políticas liberales *generales*, *i. e.*, que dejen juego más amplio a lo contingente y disminuyan los poderes de control. Los autores del informe de 1981 no tienen problema alguno en aparecer como progresistas no liberales

y en hacer un balance de las intervenciones insuficientes de régimen anterior (al que ellos mismos sirvieron; el único miembro de la comisión conocido por su militancia de izquierda durante el «gaullismo» es el matemático y estadístico Laurent Schwartz). Unos objetivos conservadores en cuanto al orden social y al sistema capitalista deben ser conciliados con unas acciones racionalizadoras intensas y con una intervención creciente, eficaz y al mismo tiempo sutil de las Administraciones públicas.

Ahora bien, tensiones y contradicciones son, en parte, función del nivel de las metas a alcanzar. En 1958 los sociólogos políticos hablaban de Francia comiserativamente, como de una sociedad arcaica y dividida ha ta el bloqueo de su dinámica histórica, por la pluralidad de los grupos de intereses. Por añadidura, el colonialismo francés salía de un conflicto (Indochina) (o más bien legaba ese conflicto a los Estados Unidos) y se metía en otro (Argelia). Comparando a Francia con Gran Bretaña y con la América anglosajona, Seymour M. Lipset puntuaba a los franceses muy bajo en cuanto a su capacidad de imponer decisiones y controlar el funcionamiento de sus sistemas político y social (Lipset, 1958, p. 80)<sup>3</sup>. Más o menos aproximadamente en la misma época, Brian Chapman, en sus estudios de las Administraciones públicas europeas, en general, y de la francesa, en particular (1955 y 1959)<sup>4</sup>, percibía que esta última poseía atributos capaces de generar un nivel más alto de eficacia, se preguntaba críticamente sobre el principio de neutra-

lidad política de la Administración y valoraba más bien positivamente la personalización de la autoridad política como factor de eficacia y de responsabilidad (Chapman, 1959, pp. 29 y 275). La experiencia de la Quinta República ha dado la razón a Chapman, y el informe que comento no es sino un ejemplo más en el proceso de un sistema político regenerado a partir de un cambio político, pero en conjunción con la suma de recursos técnicos de una alta Administración y de una élite intelectual.

El objetivo de poner a Francia en tercer lugar en el mundo entre las potencias industriales y de hacerla ingresar en el club reservado de quienes saben controlar su destino y no van a la deriva de sus propios problemas y divisiones, sin duda era de tal nivel que necesariamente debía provocar a la vez la adhesión de unos intereses y la resistencia de los grupos sociales que iban a ser despiadadamente sacrificados para la materialización de tales objetivos. Está, por tanto, en el orden de las cosas, que la práctica política fuese inicialmente teorizada como lucha constante que ha de vencer resistencias, empresa intrínsecamente voluntarista y contradictoria, acción sólo limitada por las libertades civiles que no hay más remedio que respetar (Michel Debré, 1961, pp. 6 y 7)<sup>5</sup>.

El liberalismo de Giscard d'Estaing y de Raymond Barre significó por consiguiente un período de discontinuidad relativa, que el informe Bloch-Lainé percibe bien (sobre todo por lo que concierne a los últimos años de gobierno giscardiano). El informe parece suponer, no obstante, que tratándose del Gobierno de Francia, éste debía actuar en interés general del país; o alternativamente, que el mantenimiento de los grandes

<sup>3</sup> Seymour MARTIN LIPSET, "Viejas y nuevas fronteras de la sociología política", traducción de Salustiano del Campo, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n.º 100, julio-agosto 1958, p. 80.

<sup>4</sup> Brian CHAPMAN, *The Profession of Government: the Public Service in Europe*, Londres, Unwin University Books, 1.ª edic. 1959, reed. 1970; *The Prefects and Provincial France*, Londres, George Allen y Unwin, 1955.

<sup>5</sup> Michel DEBRÉ, "La teoría y la práctica de la política", en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n.º 120, noviembre-diciembre 1961.

objetivos internacionales produciría resultados beneficiosos para todas las clases sociales (si bien de rendimientos decrecientes para los peor situados en la estructura social). A mi entender, el informe no percibe lo que en el liberalismo de Giscard d'Estaing y de Raymond Barre había de particularización deliberada y selectiva del poder político respecto del conjunto de la sociedad nacional. Lo que superficialmente puede manifestarse como indiferencia ante la crisis económica y sus efectos, o como dudas y contradicciones en las estrategias ante una pluralidad de grupos de intereses, podían ser de hecho las políticas deliberadas que consideraban la crisis un episodio funcional para ciertas modernizaciones, concentraciones de poder privado y financiero, transmisión del carácter de motor del sistema económico del sector secundario al nuevo terciario, en particular el de los servicios financieros y comerciales a nivel internacional. Desde un punto de vista puramente intelectual, es factible hacer la crítica, también intelectual, del Gobierno de Giscard y Barre como el de unos políticos que veían la nación reducida a un conjunto de mercados y suponían los sistemas económicos y sociales como autorregulables. Hay en este caso una coherencia entre la extensión de la sociedad permisiva en cuestiones sociales y morales y la extensión de las libertades económicas, la liberación de controles administrativos, la final liberación de precios (que tuvo en 1980 consecuencias inevitablemente inflacionarias, en contradicción con las declaraciones de lucha contra la inflación). Todos los comportamientos se ordenan en el sentido de ampliar la libertad de los actores privados. En 1958, Jacques Rueff había escrito cosas como las siguientes: «Durante bastantes años todos los problemas franceses serán problemas de inversión» (...). «En el estado presente de la economía francesa... no habría nada tan peligroso como com-

batir una eventual recesión mediante un aumento del consumo. Si la demanda global llegase a ser insuficiente, son las inversiones las que deben elevarla al nivel de la oferta» (...). «La alternativa que a la elección del Gobierno se ofrece es simple: o restablecimiento del equilibrio entre gastos e ingresos de la nación o necesidad de hacer un llamamiento a métodos de racionamiento y de control autoritarios que inevitablemente conducirían a cambios políticos profundos»<sup>6</sup>. Resulta ocioso insistir en que veinte años más tarde, Giscard d'Estaing y Raymond Barre suscribirían este aspecto estratégico de la política; pero políticamente hablando, creo dudoso que fuesen tan intelectualmente ortodoxos como para pensar la crisis en términos de retorno a los grandes equilibrios, esto es, como fase de un ciclo reversible. La noción de equilibrio tiene un carácter discrecional y equívoco cuando se usa por los políticos para públicos que están, en plena crisis, motivados por un retorno a la normalidad (la recuperación de los buenos tiempos por alguna clase de procesos espontáneos de inercia, contratendencias, autorregulación, etc., lo que justifica una débil intervención política en un sistema económico concebido fundamentalmente como conjunto de mercados). Aunque en alguna ocasión Giscard y Barre se expresaron, de cara a públicos de ese tipo, como si pensasen en la asociación necesaria de la noción de crisis con las nociones de ciclo, reversibilidad, y en consecuencia equilibrio, en mi opinión Giscard no pensaba verdaderamente en una situación reversible: entre sus conocimientos de economista (indisociables de la teoría del equilibrio general en cualquiera de sus versiones modernizadas) y su intuición

<sup>6</sup> Jacques RUEFF y colaboradores, *Informe sobre la situación financiera de Francia*, trad. española por la Oficina de Coordinación y Programación Económica, *Documentación Económica*, n.º 2, Madrid, 1959.

de político (que no podía dejar de advertirle la mutación de las distribuciones de poder en el orden capitalista mundial), pensaba probablemente en un retorno al equilibrio en algún punto más alto de intersección de los procesos fundamentales. Evidentemente, esta opción no era conciliable con otro tipo de discurso, como el que culpabilizaba a factores externos al sistema económico francés (alzas del precio del petróleo, políticas monetarias norteamericanas) de todas las perturbaciones sufridas por él. Si un sistema ha alcanzado un estado tan abierto que de hecho constituye un subsistema del sistema mundial, y si éste no se autorregula, entonces la vulnerabilidad de los sistemas nacionales deviene mucho mayor, y están justificadas medidas de protección frente a las perturbaciones exteriores (esto es, medidas para hacer retornar el sistema a un estado menos abierto). La diferencia entre Rueff y los economistas en el Gobierno, era que Rueff creía que el sistema mundial puede autorregularse por el retorno al patrón-oro, cosa que ni Giscard, ni Barre, ni los expertos norteamericanos de 1982, creen que sea ya posible. Desde el punto de vista de las políticas exigibles o necesarias, para toda la nación, Giscard y Barre desarrollaron estrategias insuficientes, contradictorias, o de «pilotaje a la vista». Este es el aspecto que trasciende del informe Bloch-Lainé. Desde el punto de vista de un proyecto político parcial, particular y selectivo (que incluía el fin del Estado-providencia, la dinamización del sector terciario, la internacionalización del capital financiero francés, etc.), sus estrategias no son juzgables como propiamente inhibitorias. Estaban obligados a mantener un cierto número de invariantes del sistema económico y social francés, con la mutación de otros elementos; tenían la teoría (o la ideología) de este proyecto, pero no tenían ni la teoría ni la práctica de política económica sufi-

cientos. La crisis de la teoría económica se reflejó asimismo en sus contradicciones y sus híbridos de estrategia.

Es en este momento de interés constatar que los políticos gaullistas voluntaristas o «prácticos del poder» (*sic*, autodefinition de M. Debré, 1961, p. 7) eran poco proclives a adoptar los abordajes liberales que hacen del Estado un mero árbitro de los principales mercados (mercado monetario, mercado del crédito, mercados del empleo y equilibrio presupuestario). Simultáneamente con la primera crisis del petróleo, Michel Debré publicó una apología por «una política económica global»<sup>7</sup>, que constituye en varios puntos un curioso precedente a este informe Bloch-Lainé de 1981 (precedente desde luego no citado, y que los autores del informe hallarían probablemente de mal gusto que fuese incluido entre sus eventuales fuentes político-ideológicas). El padre de la Constitución de la Quinta República, e ideológicamente un nacionalista de derecha, hablaba allí de la necesidad de volver a la planificación económica, de la subordinación de la economía a objetivos políticos, de los equipamientos e inversiones colectivas para mejorar la calidad de vida como alternativa al redistribucionismo simple por la vía de los salarios directos, etc. En otros términos: Debré estaba negando la disociación entre sistema político y sistema económico que es el *a priori* mismo de la teoría económica neoclásica, para poder subordinar la economía como instrumento (cognitivo y práctico) a una política de poder en el ámbito internacional y de desarrollo y legitimación social en el ámbito nacional.

En los años sucesivos Debré era coherente con ese pensamiento al denunciar de modo constante las políticas monetarias y de cambios de los Estados

<sup>7</sup> Michel DEBRÉ, "Pour une politique économique globale", en la revista *Preuves*, cuarto trimestre de 1973, n.º 16, París.

Unidos: habiendo sido uno de los actores que, cuando estuvo en el Gobierno, contribuyó a la apertura del sistema económico francés (y del sistema bancario en particular) hacia el exterior, sabía que el sistema mundial no se autorregula y que las perturbaciones de una economía dominante (la de Estados Unidos) se propagan o deliberadamente se exportan a otros países concurrentes (sin que esta concepción del funcionamiento de las economías capitalistas implique necesariamente la adopción acrítica de la hipótesis de una economía que domina todo el sistema: habría que ponderar los elementos de los otros subsistemas más vulnerables a esa dominación, evidentemente irregular en sus distribuciones e impactos).

Una vez que se profundiza en los problemas, éstos dejan de ser cuestiones de estrategia: sus raíces van a niveles políticos antinómicos. La política no es reducible a una especie de metaeconomía que tiende meramente a la recuperación de los «grandes equilibrios». La industrialización como medio de «recuperar el mercado interior francés»<sup>8</sup> no es abandonable o subordinable a una expansión de los servicios financieros, expansión que implica otro modelo (no públicamente aceptado) de acumulación de capital.

Los objetivos permanentes y más generales, como el mantenimiento de un orden social, la legitimación de la dominación por el incremento del *status* de Francia en el sistema político internacional, eran contemporáneos con diferenciaciones substantivas en lo que concierne al saneamiento (en unos casos) o la dinamización (en otros) del sistema económico.

Como siempre en historia, hay continuidades y discontinuidades. En cierta

<sup>8</sup> *Rapports des Commissions du 6<sup>e</sup> Plan, 1971-1975, Economie Générale et Financement*, Paris, Commissariat Général du Plan et La Documentation Française, ver página 24.

manera, económicamente hablando y en términos de un proyecto político que no alcanzó a madurar, el Gobierno de Giscard y de Barre supuso una discontinuidad. Pero la personalización del poder (cf. referencia anterior a Chapman) permitió un cambio político en unas elecciones presidenciales, con lo cual la crisis económica ha sido contenida en límites económicos, sin trascender a crisis de la organización social ni de las instituciones políticas. En estos dos últimos aspectos no sólo hay continuidad, sino que al ampliar el área de reclutamiento del personal político y al hacer beneficiar a las clases medias del relanzamiento de la economía por el consumo y por los déficits presupuestarios (en la más pura tradición francesa de las leyes de *rectificatifs budgétaires*) las instituciones políticas salen reforzadas y la organización social marginaliza las tensiones (reenvía a la periferia ideológica a los anticapitalistas, disminuye numéricamente el colectivo de los económicamente desprivilegiados y los más explotados por el sistema: trabajadores industriales inmigrantes sin derechos políticos, etc.).

El informe Bloch-Lainé confirma de esta forma unas cuantas cosas de interés *precisamente por sus silencios*. Entre los factores de fortaleza del sistema político francés no se habla de la personalización de la autoridad, y entre las debilidades del sistema económico apenas se trata de un sistema fiscal que es uno de los más injustos y menos productivos, entre los sistemas fiscales de los grandes países industriales. La segunda parte del informe, consagrada a las desigualdades sociales, hace un abordaje más bien redistribucionista, sentimental y populista, de los problemas de una sociedad capitalista sometida a un proceso de modernización e internacionalización, y es técnica, política e ideológicamente muy inferior a la primera parte, dedicada al sistema productivo

propriadamente dicho. Los autores del informe, así como sus mandantes en el Gobierno, pertenecen también a las clases privilegiadas.

4. *Algunas cuestiones técnicas.*—En conjunto hay un hecho que emerge de la lectura del informe y que posee una importancia sociológica: el Estado y las Administraciones públicas tienen demasiados poderes en unos sectores, y demasiado pocos poderes en otros. Aunque Durkheim nos dijese en una ocasión, y en un texto capital en su obra, que *l'oeuvre du sociologue n'est pas celle de l'homme d'État*<sup>9</sup>, quisiera insistir sobre este punto. Documentos como este informe constituyen los productos intelectuales (al servicio de una política) de un programa teórico-práctico que se sitúa más allá de la racionalización. Como decía un exégeta de Adam Smith, hay muchos óptimos que conciliar: el óptimo de gestión (managerial) no coincide con el técnico de productividad, o éste con el financiero<sup>10</sup>. Hay tantos parámetros que conjugar y tantos desequilibrios que constantemente se forman y se deforman (incluyendo la desproporcionalidad, respecto a la magnitud de los problemas, de los poderes del Estado), que la noción de equilibrio tiene sentido en la teoría económica pura, pero ya no en la práctica política y económica. Reencontramos de este modo intuiciones de sociólogos que en la crisis de los años treinta habían criticado la extensión ideológica de la noción de equilibrio (Sorokin, Simiand). Análogamente podríamos ejemplificar el tema con el uso actual de esa noción para hablar de la relación de fuerzas, en ar-

mamentos nucleares, entre Estados Unidos y sus aliados de la O.T.A.N., de una parte, y la Unión Soviética, de otra; son tantos los parámetros a considerar y varían de tal modo con el progreso tecnológico, que es imposible decir con fundamento cuándo se produce un equilibrio y en qué términos. La teoría sociológica y económica que se está produciendo en Francia es pertinente en este tipo de problemas, en aquella parte en que nos dice que debemos abandonar las viejas nociones de crisis, de ciclo, de reversibilidad y de equilibrio, y pensar que estamos siempre en presencia de desequilibrios sucesivos y co-implicados; en lugar de oscilaciones cíclicas en torno a un punto de equilibrio formalmente necesario, debemos pensar en procesos recursivos y no reversibles: los productos sociales de estos procesos se alojan en el propio proceso y lo modifican.

Quando el informe Bloch-Lainé trata de las carencias y dificultades de la planificación, está depasando el nivel racionalizador para aspirar a un nivel teórico-práctico en el cual se conseguiría la regulación estratégica de sistemas coimplicados. En el ámbito actual del pensamiento económico capitalista se hacen presentes las ambigüedades de una fase crítica en la que anticipaciones del futuro (aún imprecisas y técnicamente poco rigurosas) se codean junto a enérgicos llamamientos reaccionarios a la fijezza conceptual del pasado. Parece bastante transparente que estamos moviéndonos en un territorio-puente, en el que, por ejemplo, comparecen los viejos mercados autorregulables por precios monetarios, simultáneamente con otros objetos intelectuales poco compatibles con los mercados de ese tipo, como son sistemas de acción irreversibles (que se traducen en funciones de producción, en cambios de orientaciones o de intensidad de acción de los actores económicos y sociales), con sistemas técnicos que tienen poco que ver con funciones de pro-

<sup>9</sup> Emile DURKHEIM, *De la Division du Travail Social*, 2.ª edic. (prefacio), Presses Universitaires de France (varias reimpressiones).

<sup>10</sup> C. R. FAY, *Great Britain from Adam Smith to the Present Day*, Londres, ed. Longmans, 1.ª edic., 1928, reedic. 1960, página 444.

ducción, pero cuyos efectos trascienden a funciones de demanda de dinero y que operan en espacios sociales que no son mercados (espacios protegidos de toda concurrencia), etc. El pensamiento del siglo XIX concibió como dos polos dialécticos antinómicos la pareja conceptual poder/mercado (en el caso de Marx, autoridad/mercado, lo que en definitiva, para el presente argumento, no es sustantivo; cf. *Miseria de la filosofía*). Esta disociación de ambos conceptos fue superada por la teoría económica del monopolio, la formalización de modelos de mercados oligopólicos y la teoría del comportamiento de firmas monopolistas u oligopólicas; los términos de poder y mercado no siguieron disociados. Pero en tanto que en la teoría económica convencional están formalizadas las relaciones entre mercados y sistemas de precios monetarios, mercado y funciones de producción, mercado e interelasticidades, etc. (es decir, *en general*, las relaciones entre *mercado y sistema*), no hemos alcanzado una elaboración teórica satisfactoria de las relaciones entre sistema y poder. La confusión de sistema con estructura y el erróneo enfoque estructuralista de la determinación de los sistemas por sus estructuras (*i. e.*, por relaciones invariantes o sistémicas entre sus elementos) tienen bastante que ver con esta situación. Michel Crozier ha advertido que en un conjunto determinado por su estructura *no hay lugar para el concepto de poder*<sup>11</sup>. Esta objeción, que es válida para el estructuralismo y el pseudomarxismo afiliado a él, no me parece extensible a la necesidad de pensar sistemas y mercados en relación a poderes actuantes en su seno. Cómo un sistema *abierto* puede ser pensado en términos no estructuralistas, como conjunto relativamente ordenado de procesos; cómo el sistema estimula en unas

dimensiones y limita en otras, la libertad de los actores, etc.

Esta necesidad teórica emerge de la lectura del informe de la Comisión Bloch-Lainé: tan pronto la sociedad nacional francesa es vista (implícitamente) como un conjunto de mercados, y entonces los autores hacen inmediatamente referencia a sistemas de precios y funciones de producción, y a los escasos o insuficientes poderes del Estado y de las Administraciones públicas, o tan pronto la sociedad francesa es vista como un conjunto de sistemas que tratan de autoprotgerse, y entonces los autores pasan a sugerir una sucesión de estrategias de intervención en un orden jerarquizado de espacios sociales y políticos.

En el primer caso se insiste repetidas veces en la urgencia de incrementar la información de que puedan disponer los actores públicos y privados. Se permanece así en un nivel racionalizador: se supone que la racionalidad de una acción o de un proceso correla positivamente con la cantidad de información a la disposición del actor. Esta opción conduce a tratar de construir modelos cada vez más refinados (y supuestamente más «realistas») por incorporación de nuevas variables y por la sobrecarga de las computadoras con complejos sistemas de cálculo. Pero —sin negar el valor de algunos grandes éxitos en el dominio econométrico— llega un momento en que el trabajo de interpretación política y totalizante, de los resultados que nos ofrecen las computadoras, deviene tan diferente de nuestras limitadas *imágenes* (en el sentido de K. Boulding) de la realidad sobre la cual hay que operar, que se produce una disociación insalvable entre teoría y técnicas y entre los productos de la técnica y práctica política.

El informe Bloch-Lainé da otra opción (en algunas páginas sólo implícitamente): renunciar a los esfuerzos por incrementar más y más la información

<sup>11</sup> Michel CROZIER, *L'Acteur et le Système*, París, Ed. Du Seuil, 1978, reimpr. 1981, nota al pie de la p. 23.

disponible o acumulable y actuar estratégicamente con una selección de variables teóricas. Esta opción se halla en la línea de un Herbert A. Simon: «La planificación estratégica dirigida hacia factores-clave de la decisión implica requisitos en materia de información que son muy diferentes de los de la planificación concebida como previsión *completa* y de control de un sistema. En el primer caso, lo que importa ante todo es comprender la arquitectura del sistema, más que disponer de masas de datos detallados que son relevantes para el estado actual del sistema»<sup>12</sup>.

5. *Coda*.—Me es imposible, en una nota bibliográfica ya considerablemente extensa, ampliar mis comentarios a cuestiones de detalle y que conciernen más específicamente al sistema económico y a los subsistemas sociales franceses. El

<sup>12</sup> Herbert A. SIMON, *The New Science of Management Decision*, Englewood-Cliffs, New Jersey, 1977; traducción francesa 1980. ed. Económica, p. 124.

texto del informe Bloch-Lainé tiene, en mi opinión, su material cualitativamente más valioso, en grueso, entre las páginas 58 a 125 y de la 333 al final. La explicación *general* de la inflación que se da entre las pp. 48 a 55 me parece demasiado sumaria y en algunos aspectos recuerda explicaciones sociales de la inflación que eran ya conocidas en América latina a principios del decenio de 1960 a 1970. Los puntos fuertes del informe son aquellos que atañen a la planificación estratégica, a la necesidad de controlar políticamente las innovaciones tecnológicas, y en todo cuanto se refiere a los problemas de regulación, unos sistemas cambiantes y sometidos a enormes presiones internacionales.

Por si puede ser de interés para los españoles preocupados por perfeccionar el Estado llamado de las autonomías, llamaré la atención sobre las enormes cautelas que se expresan en las páginas 330-331.

E. PINILLA DE LAS HERAS

JORGE GRACIARENA y ROLANDO FRANCO

### Formaciones sociales y estructuras de poder en América latina

(Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1981, 262 pp.)

De forma muy acertada, como ya se ha comprobado en anteriores ocasiones, el trabajo colectivo entre varios autores parece ser el camino idóneo a la hora de abordar temas de naturaleza conceptual tan amplia como los que aquí se tratan.

Desde esta base de complementariedad, no reñida, por otra parte, con la libre interpretación personal e independencia crítica, Rolando Franco y Jorge Graciarena estudian la problemática del

desarrollo político latinoamericano durante las tres últimas décadas.

La obra aparece estructurada en tres partes, correspondiendo la primera a Jorge Graciarena y la segunda y tercera a Rolando Franco y que incluye una amplia bibliografía seleccionada y anotada que se ha extraído de la biblioteca de la CEPAL y del Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social (CLADES).

El tema central de la obra es estu-

diado por separado desde enfoques diferentes, y mientras el proceso del cambio político para Jorge Graciarena es visto en relación con sus cuadros históricos e ideológicos, para Rolando Franco la interpretación de la problemática del desarrollo político latinoamericano es analizado a través de las teorías con las que los diferentes autores han abordado estos temas.

En el primero de los casos se pone de manifiesto la conflictividad en la que se ve inmerso el proceso político, en un esfuerzo titánico por compaginar intereses y aspiraciones, las más de las veces contrapuestos.

A través de un repaso histórico vamos viendo las distintas políticas y situaciones económicas y sociales que se van sucediendo, frente a las aspiraciones que los diversos sectores y clases sociales se empeñan en conseguir. Con todo ello el autor nos llega hasta la contemplación de un panorama lo suficientemente amplio como para poder emitir un diagnóstico.

Las situaciones oligárquicas que se desarrollaron en América latina durante los años treinta son el arranque del análisis que Jorge Graciarena realizará a lo largo de la primera parte de esta obra; la posterior caída de estos regímenes autoritarios será propiciada en parte por el general desencanto que imperaba en esta época, a raíz de los fracasos que los modelos fascistas tuvieron en Europa. El terreno estaba, pues, abonado para el surgimiento de movimientos populistas; sin embargo, tras las implantaciones democráticas, los postulados desarrollistas que creían proporcional el crecimiento económico con la elevación del bienestar social, se vieron frustrados, volviéndose utópicos, a pesar del entusiasmo con el que fueron emprendidos.

El autor, seguidamente, analiza la agudización de las tensiones sociales y el estancamiento generalizado que, a co-

mienzos de los años sesenta, conducen a una grave crisis que generará algo más que una recesión económica, ya que a partir de ese momento el rumbo del desarrollismo estará guiado desde una perspectiva, de nuevo, autoritarista.

Después de un minucioso examen del desarrollismo desde esta nueva óptica y de las últimas tendencias existentes, se concluye esta primera parte, no sin antes apuntar algunas observaciones y que, como el propio autor indica, «tratarán de ser algo así como un bosquejo de nuestras preocupaciones sobre los rumbos y límites del proceso que se ha presentado páginas atrás, que ojalá sirvan para esclarecer su naturaleza y, no menos, para contribuir al debate intelectual sobre un asunto tan crucial para el presente y futuro latinoamericano».

Para Jorge Graciarena los problemas políticos y sociales de la actualidad no pueden ser solucionados por vías exclusivamente económicas, y como se apunta en la obra, «la persistencia del presente estilo autoritario depende de circunstancias que están esencialmente fuera de su control y que en general operan en contra suyo. Por todo ello considera la situación actual como un anacronismo histórico que tarde o temprano sucumbirá arrastrado por nuevos acontecimientos y fuerzas sociales que no podrá evitar».

La segunda parte, como antes señalábamos, está llevada de la mano de Rolando Franco.

Las circunstancias históricas por las que ha ido atravesando la América latina son igualmente contempladas, pero en esta ocasión se nos va mostrando las mutuas repercusiones que ha tenido la realidad histórica sobre el pensamiento científico social de cada momento, y viceversa. La historia y la ciencia cobran desde este mirador una clara explicación de su sinuosidad a través de los tiempos. A lo largo de la exposición vamos comprobando cómo las diferen-

tes preocupaciones sociales van alterando su lugar en el orden de prioridad que tienen para los sociólogos en las diferentes épocas. El espíritu innovador y promotor de nuevas soluciones que es característico en unos tiempos, en otros se torna conservador y vuelve la cabeza en un intento de rescate de los viejos modelos; con todo ello las ciencias sociales se han ido engrosando y enriqueciendo.

Este panorama cambiante es el que se nos ha querido ofrecer, y así, al final del trabajo, se intenta esbozar el momento actual en el que se debate la sociología latinoamericana: «Se tiende a superar la antinomia tradicional de enfocar las relaciones entre las formacio-

nes sociales y las estructuras de poder, sea desde una perspectiva "economicista", sea desde una perspectiva "politicista", para intentar nuevos caminos en los cuales, reconociendo la significación que cada uno de estos aspectos tiene, se respete también la importancia del otro. La única manera de poder comprender a cabalidad el modo y la forma en que se dan los procesos sociales es justamente mediante la adopción de una perspectiva más histórica que tienda a privilegiar el análisis de casos concretos de una forma que no sea la mera deducción de algunas hipótesis derivadas de elaboraciones teóricas generadas a partir de otra realidad.»

VIRGINIA DE SANDE

---

# INFORMES Y ENCUESTAS DEL C.I.S