

LOS GRUPOS Y EL ESTADO EN FRANCIA: COLABORACION Y OPOSICION, ARREGLOS Y CORRUPCION

Yves Mény

Instituto de Estudios Políticos
París

Las relaciones entre el Estado y los grupos se mueven en Francia en un contexto ideológico e histórico tenso, que se manifiesta no sólo en el plano de la retórica, sino también en las relaciones concretas que se mantienen entre ellos¹. Si hiciera falta, con riesgo de una abusiva simplificación, esquematizar el contexto en el cual se inscriben las relaciones de los grupos y el Estado en Francia, se podría decir que oscilan entre dos extremos, caracterizados ambos por su rechazo al pluralismo y a la competición social y política²: por un lado, está la proclamación de la autonomía del Estado³ por encima y lejos de los grupos, a los que ignora e intenta controlar, y, por otro lado, está la voluntad de los grupos de protegerse del mercado, autoorganizándose con o sin el apoyo del Estado⁴. Toda la paradoja de las ambiguas relaciones del Estado y los grupos en Francia procede de la voluntad de cada uno de ignorarse mutuamente y, también, de la incapacidad de someter la realidad a los presupuestos dictados por la ideología o los intereses.

Siguiendo la línea de interpretación revolucionaria del pensamiento rousseauiano (la voluntad general) y el rechazo de las formas de organización política y social del Antiguo Régimen (cuerpos intermedios, corporaciones), la Revolución ha negado a los grupos, desde 1791, el derecho a organizarse, a existir «para defender pretendidos intereses comunes» (ley Le Chapelier, 1791). La libertad de asociación, aunque

¹ Véase, por ejemplo, S. BERGER, «Representación de régimen e interés: las tradicionales clases medias en Francia», por S. Berger (ed.), *Organización de intereses en el Oeste de Europa*, Cambridge, Prensa Universitaria de Cambridge, 1981.

² A. COX y J. HAYWARD, «La inaplicabilidad del modelo corporatista en Gran Bretaña y Francia: el caso del laborismo», *Revista de Ciencia Política Internacional*, 77 (1983), 217-240.

³ B. JOBERT y P. MULLER, *El Estado en acción: políticas públicas y corporaciones*, París, PUF, 1987.

⁴ D. COLAS, *El Estado y los corporatismos*, París, PUF, 1985.

parcialmente reconocida bajo la presión de las masas obreras, con el reconocimiento de los sindicatos a finales del siglo XIX, no será plenamente aceptada, legalizada y legitimada hasta 1901, ciento diez años más tarde. La autorización dada a los grupos para dotarse de una organización legal propia no supone el rechazo del principio del Estado republicano. Los teóricos del Estado republicano sistematizan los valores revolucionarios y hacen de la «teoría del interés general» el mito en el que se apoya la acción política y administrativa. La separación de lo público y lo privado, del Estado y los grupos, no procede únicamente de la ideología, de un principio de democracia política o de funcionalidad administrativa: ella proviene en el caso francés de la moral. El Estado encarna el interés general, el interés superior del país, y debe estar preparado para hacer frente a los asaltos nefastos de los intereses privados⁵. Los portavoces del Estado republicano son, evidentemente, menos explícitos respecto a los límites y problemas de esta visión del mundo: ¿quién es juez del interés general? ¿Por qué los intereses privados son tan malos, tan condenables? Esta construcción ideológica, en la cual participan políticos, juristas, consejeros de Estado y altos funcionarios, funciona con dudosa eficacia hasta el final de los años sesenta. El mito perdura, aunque en la práctica las relaciones entre el Estado y los grupos se van distanciando considerablemente del ideal proclamado.

Paralelamente a esta paciente construcción, derivada de la autonomización del Estado, surge otra interpretación que no se impondrá más que parcialmente y de manera incompleta. Esta hunde sus raíces en muchas direcciones, y combina aspiraciones ideales e intereses prácticos. Para sus autores, se trata de reconstruir el Estado a partir de los grupos, y especialmente de los grupos profesionales, concebidos de la misma manera que la familia, el pueblo o municipio, como un lazo de unión, de comunidad, que une a los hombres. El Estado, según la concepción de diversos tradicionalistas o católicos sociales como los durkhenianos⁶, no está ni al lado ni por encima de los grupos, sino que se convierte en la cúspide del edificio del «federalismo social»⁷. Los grupos, lejos de ser antinómicos a la idea del Estado, serían el elemento constitutivo fundamental. Esta corriente de pensamiento, que asocia a menudo corporatismo social y descentralización institucional, no ha logrado nunca derribar al modelo republicano dominante, pero le ha marcado profundamente en numerosas ocasiones, hasta el punto de afectarlo en su estructura y naturaleza: organización corporativa de numerosas profesiones⁸ (notarios, abogados, médicos, agentes de cambio y bolsa), la gestión mixta estatal-corporativa de sectores enteros de la actividad eco-

⁵ Y. MÉNY, «La legitimación de los grupos de interés por la administración francesa», *Revista Francesa de Administración Pública*, 1985, pp. 483-491.

⁶ M. BOUVIER, *El Estado sin política*, París, LGDJ, 1986.

⁷ Cfr. J. LECA, «La participación política de los ciudadanos», por Y. Mény (ed.), *Ideologías, partidos políticos y grupos sociales*, estudios reunidos por Georges Lavau, París, Prensas de la FNSP, 1989.

⁸ E. SULEIMAN, *Poder privado y centralización en Francia. Los notarios y el Estado*, Princeton, Prensa de la Universidad de Princeton, 1987.

nómica o social, la integración en las instituciones políticas de representantes cualificados de diversas profesiones (consejo económico y social, comités económicos y sociales a nivel regional), son algunos de los indicadores de los compromisos que se han instaurado entre los ideales puristas del Estado republicano y la alternativa de un «régimen fundado sobre la autonomía de las administraciones públicas, la representación profesional y la contracción del Estado centralizado, reducido a una función de control y vigilancia»⁹.

No es asombroso, en este contexto, que la práctica de Estado en Francia contradiga los preceptos ideológicos que legitiman su estructura y sus modalidades de acción. La tensión persistente entre ideología y praxis, entre las palabras y la realidad, no engendra más que, de manera parcial y mediocre, el pluralismo de los grupos. Sus relaciones con el Estado son débilmente legítimas, poco transparentes y más concebidas como una presión o sujeción inevitable que como una necesidad democrática. La paradoja del Estado centralizador intervencionista se hace permeable: la voluntad de ver, hacer y controlar todo (aunque se nos muestra más como un deseo que como una realidad) multiplica los puntos de contacto, de encuentro, de ósmosis entre la esfera pública y la privada. ¿Se arroga el Estado la quasiexclusividad de la formación y selección de élites? En seguida se constata que el sector privado le arrebató poco a poco sus mejores «elementos». ¿Reglamenta el Estado al detalle una profesión? La experiencia le enseña rápidamente que el protegido se convierte en tutor, por una inversión de las relaciones de dependencia: el Estado necesita informaciones, instrumentos, «ejecutores», que no puede encontrar nada más que entre los «controlados». ¿Nacionaliza el Estado una parte de la economía? Aquí nos encontramos a la Administración inmersa en la gestión de negocios, negociando con firmas nacionales e internacionales, jugando al *Monopoly* industrial¹⁰. El imperialismo de lo público sólo está (parcialmente) al abrigo de las presiones, de las manipulaciones y de la confusión en campos bien definidos y delimitados, si hace respetar su credo (cosa cada vez más infrecuente en un universo donde los conflictos internacionales son tan acuciantes) y si se apoya sobre una ética del Estado de servicio público capaz de oponerse a los valores particularistas. Desde el momento en que estas condiciones no se cumplen —como es el caso de la Francia actual—, la convivencia público-privada, concebida con reticencia a los ojos de las relaciones abiertas, pluralistas y concurrentes, desemboca en situaciones marcadas por la ambigüedad, la incertidumbre y la indefinición. Por lo tanto, las relaciones entre Estado y grupos no pueden ser catalogadas como oligárquicas o corporativistas, bajo el pretexto de no ser pluralistas. Los dos «compañeros», Estado y grupos,

⁹ L. Duguit (1901), citado por Ch. RUMILLAT, «La idea profesionalista en los orígenes del corporatismo republicano», por D. Colas (ed.), *El Estado y los corporatismos*, París, PUF, 1988.

¹⁰ J. PADIOLEAU, *Cuando Francia se compromete*, París, PUF, 1980, y Y. MÉNY y V. WRIGHT, *Las políticas del acero: la industria del acero en el Oeste de Europa en los años de crisis (1974-84)*, Berlín, De Gruyter, 1986.

sólo son identificables como conceptos abstractos o ideas-tipo. El Estado puede definirse, según algunos, como la suma de segmentos fragmentados, a menudo concurrentes, a veces unidos¹¹.

En cuanto a los grupos, éstos se sitúan sobre un *continuum* que va desde el alejamiento o antagonismo más radical hasta la quasifusión organizada con el Estado. La característica del sistema francés —aunque no es el único que la posee— reside en la extraña mezcla de integración de los grupos y de protesta contra el Estado y en una confusión de lo público y lo privado que propicia el desarrollo de una corrupción latente, cada vez más extendida.

1. «PRESION Y GRUPOS PRESIONADOS» (J. HAYWARD)

Uno de los aspectos más llamativos de la cultura política francesa ha sido —y sigue siendo— la extraña mezcla de obediencia y rebeldía frente al Estado tutelar francés¹². Esta actitud, calificada de «comunidad delincuente» por Jesse Pitts y adquirida por los procesos de socialización familiares, escolares y sociales, impregna las relaciones entre los grupos y el Estado. Ambas formas de comportamiento no surgen sólo de la cultura política, sino que están igualmente ligadas a la estructura de las relaciones, a la lucha en el seno del Estado y entre los grupos por los mecanismos de control e influencia puestos en marcha. En consecuencia, es difícil, casi imposible, dar cuenta de la interacción de los grupos y el Estado en una exclusiva teoría interpretativa global: la multiplicación de los estudios empíricos pone en evidencia situaciones de neocorporativismo o pluralismo sin que sea posible inferir la superioridad de una interpretación con respecto a otra. Hay que rendirse a la evidencia: la complejidad y diversidad de las relaciones hace que no sea posible «integrarlas» en un cuadro teórico único.

La dificultad puede ser parcialmente superada a partir de un análisis de las estrategias de los protagonistas, sabiendo que estas estrategias son variables en el tiempo, según los sectores, y en función de las presiones existentes o de los recursos disponibles. En cierta manera, las estrategias estatales son *en principio* dependientes de la retórica política¹³. La complejidad y variedad de las actitudes seguidas después pragmáticamente están ligadas a la necesidad de ajustar los comportamientos realistas a los discursos que no lo son en absoluto.

El punto de partida es claro: la tradición republicana francesa no conoce ni reconoce la existencia de los grupos. Entre el Estado, representante de la voluntad general y encarnación del interés general, y los individuos, que forman el cuerpo social, no hay nada. Como muchos otros elementos de la vulgata rousseauiana, este principio (utilizado

¹¹ F. DUPUY y J. Cl. THOENIG, *La Administración en migajas*, París, Fayard, 1985.

¹² Cfr. los análisis de Alexis DE TOCQUEVILLE en el *Antiguo Régimen y la Revolución*.

¹³ BAUMGARTNER, «Capacidad del Parlamento para expandir la controversia política en Francia», *Estudios Legislativos Quarterly*, 12: 33-54, 1987.

con complacencia por la burguesía en otros lugares para rechazar, hasta finales del siglo XIX, el reconocimiento de los sindicatos) es prácticamente insostenible y, si fuera aplicado estrictamente, sería totalmente totalitario. A este principio le siguen situaciones sesgadas que se sitúan siempre en los límites de la ilegitimidad: por una parte, el Estado no acepta en principio establecer relaciones nada más que bajo condiciones impuestas por él y, por otra, los grupos determinan sus comportamientos en relación a esta estrategia de acceso y luego de inclusión.

En principio, el Estado no acepta ser presionado por los intereses antagonistas que expresan los grupos en el seno de la sociedad. Este rechazo se manifiesta notablemente en las prohibiciones que se establecen para las funciones parlamentarias o gubernamentales. De manera general, los parlamentarios, si son universitarios, sean asalariados o ejerzan una profesión liberal, pueden continuar ejerciendo su antiguo oficio. En cambio, la acumulación de puestos está prohibida para los funcionarios y dirigentes de sociedades o empresas que se benefician de la ayuda de los poderes públicos o contratan con el Estado. Mientras que, bajo la Tercera República, los «grupos de defensa» constituidos en el seno de la Cámara de los Diputados en favor de tal o cual interés habían proliferado, fueron prohibidos bajo la Cuarta República (se convirtieron en grupos de «estudio») o bajo la Quinta (donde se convirtieron en «amistosos»...). También existe, igualmente, una incompatibilidad general entre la función ministerial y cualquier otra función al menos concomitante... Pero todas estas medidas no tienen nada de específico en Francia, donde tienden a evitar la connivencia entre el poder y el dinero.

La desconfianza del Estado se manifiesta, sobre todo, por la manera en que organiza y estructura sus relaciones con los grupos. En efecto, el acceso al Estado no es libre: es él quien selecciona a sus interlocutores, refuerza su legitimidad y sostiene materialmente su acción. Por otro lado, los grupos deben demostrar que son «interlocutores válidos», y para ello utilizan todos los recursos posibles: persuasión y colaboración; pero también protesta y violencia.

La autonomización del Estado en relación con los grupos resulta, en principio, del proceso de designación y de selección de los grupos que tienen acceso a los poderes públicos. En cierto modo, el Estado es el que organiza, a través de la formalización e institucionalización, «el mercado» de sus interlocutores, decidiendo quién podrá o no entrar en contacto oficialmente con él, según qué modalidades y con qué efectos¹⁴. Uno de los procedimientos —ampliamente discrecional— más utilizados es el de invitar a presidir una comisión. Es cierto que esta selección descansa a veces sobre criterios «objetivos», pero no siempre es así. A mayor abundamiento, cuando los poderes públicos desean orillar «la obligación» de consultar a un grupo importante pero hostil tienen la posibilidad de designar «personas calificadas» que, en principio, no son los portavoces de un grupo, sino sólo «expertos» de un sector

¹⁴ B. JOBERT y P. MULLER, *op. cit.*

específico. Esta calificación ilustra igualmente el modo por el cual el Estado en Francia excluye o incluye a los grupos, los legitima o los descalifica: por la atribución unilateral de una cualidad subjetiva que es extremadamente difícil para los despojados de poner en entredicho. Las «personalidades cualificadas» lo son porque lo dice el Estado. Pero ¿quién se pondría en ridículo protestando por no haber recibido ese encargo? Lo mismo pasa con los órganos llamados «representativos», como los sindicatos, que se benefician de numerosas ventajas (decisorias, materiales y financieras) si esta cualidad le es reconocida. Es patente que este reconocimiento de la «representatividad» está más ligado a situaciones heredadas de la historia o a las preferencias político-ideológicas que a la existencia objetiva de esta cualidad. El Estado practica el recurso al «informe» técnico, que permite obtener ciertos privilegios (fiscales, administrativos, jurídicos) a sus beneficiarios, o más bien ejercer ciertas tareas de interés público. En todos estos casos, el Estado designa directamente a los grupos que se benefician de un acceso privilegiado y, por esta misma distinción, atribuye una mayor legitimidad a los «elegidos». Este proceder discriminatorio produce efectos no despreciables: no sólo entre los grupos beneficiarios y rechazados, sino en la estrategia de los grupos mismos, orientada, además, hacia la adquisición y mantenimiento de un estatuto oligopolístico que se proyecta sobre los miembros del grupo. La tradicional debilidad de los grupos en Francia se encuentra reforzada por este círculo vicioso: es más importante mantener buenas relaciones con el Estado que reforzar su base militante. Para tener una visión de esta situación, recordemos que, después de las nacionalizaciones de 1982, las nuevas empresas públicas continuaron afiliándose al CNPF (Centro Nacional del Patronato Francés), para no darle un golpe mortal en el plano financiero. Ante la falta de apoyo de sus bases, la organización del patronato se había reducido a depender de la buena voluntad del Ministerio de Finanzas.

La declaración de «representatividad», de «consentimiento», de cualificación, se convierte así en un elemento de legitimación, que sustituye a una legitimidad mediocre o débil en sus apoyos naturales. De vez en cuando, las crisis o tensiones particularmente fuertes permiten verificar que los grupos reconocidos y próximos al poder no son más que conchas vacías: éste fue el caso de las organizaciones de artesanos o comerciantes durante los años setenta o de los sindicatos profesionales sectoriales durante los ochenta (por ejemplo, sindicato de chóferes de carretera), o bien los sindicatos obreros de hoy, cortocircuitados en el transcurso de las huelgas por organizaciones paralelas espontáneas (coordinadores de huelga).

Además, el acceso privilegiado al poder o a las consultas oficiales no constituye más que una pequeña parte de los privilegios acordados por el Estado. Todas las investigaciones empíricas que se han hecho —por ejemplo, la de F. Wilson¹⁵, la de J. Keeler¹⁶ sobre la agricultura o la de

¹⁵ F. WILSON, *Grupos políticos de interés en Francia*, Cambridge, Prensa de la Universidad de Cambridge, 1987.

¹⁶ J. KEELER, *Las políticas del neocorporatismo en Francia. Granjeros, el Estado y la*

F. Baumgartner¹⁷ sobre la educación— subrayan la amplitud de los beneficios y subvenciones concedidos por el Estado a los grupos que apoya. Ciertas asociaciones censadas que representan tal o cual grupo terminan por ser totalmente dependientes del apoyo del Estado o de las colectividades territoriales. Los datos estadísticos de las administraciones no reflejan más que una parte de la realidad. Numerosos funcionarios que se marchan de la administración hacia el sector privado no son más que «lobystas» disfrazados. Las subvenciones son dobladas a través de ayudas camufladas (por ejemplo, para la formación), contratos de estudios más o menos ficticios, atribución gratuita de locales o nombramiento de dirigentes en las sinecuras oficiales. Además, cuando a estos grupos se les reconocen «misiones de servicio público», el Estado puede concederles una verdadera mina de oro: la posibilidad de suprimir las tasas parafiscales que tienen que pagar obligatoriamente los miembros del grupo. La posibilidad de suprimir esta tasa constituye un medio importante de presión y chantaje, y facilita las eventuales connivencias entre las élites estatales y los dirigentes de los grupos.

Todos estos elementos podrían hacernos pensar que se dan las condiciones de una perfecta sumisión de los grupos al Estado y que, como señalaba con ironía Jack Hayward, los grupos en Francia están tan «presionados» que no influyen. Sin embargo, la situación no es tan clara: la CGT (Confederación General del Trabajo) o la FNSEA (Federación Nacional de Sindicatos de Explotadores Agrícolas), aunque dependen de las ventajas otorgadas por el Estado, no por eso dejan de ser menos contestatarias, virulentas y a veces violentas. Esta sorprendente actitud no es contradictoria. Muchas razones militan en favor de esta ambivalencia de la estrategia de los grupos que actúan sucesiva o simultáneamente con estos dos mecanismos.

En primer lugar, el proceso de selección-eliminación llevado a cabo por el Estado tiene el efecto de marginar a los grupos considerados secundarios, débiles e irresponsables, es decir, ilegítimados. Su exclusión de los circuitos consultivos o decisorios les conduce a ser unos expertos en las estrategias de la disputa, la movilización de masas y de la provocación de situaciones violentas o espectaculares. El riesgo para los grupos reconocidos es el de perder las ventajas adquiridas, porque aunque el Estado no es muy exigente en materia de representatividad sustancial, no puede aceptar que sus interlocutores pierdan su influencia sobre el grupo. Por lo tanto, los representantes patentados deben comprometerse en el terreno hacia el que les conducen sus concurrentes, es decir, el de la protesta, para no ser «desbordados» por una base fluctuante, indisciplinada e imprevisible. El Estado, con sus opciones y medios, crea las condiciones y la competición, a veces no demasiado

política agrícola en la Quinta República, Nueva York, Prensa de la Universidad de Oxford, 1987.

¹⁷ F. BAUMGARTNER, «Independencia y política de las comunicadas: energía nuclear y educación en Francia y los Estados Unidos», *Gobierno: un Periódico Internacional de Política y Administración*, vol. 2, núm. 1, enero 1989, pp. 42-46.

limpia: los grupos privilegiados, a los que su connivencia con el Estado les hace preocuparse menos de su base, dan opiniones o asumen compromisos que luego incumplen en la práctica; mientras que los contestatarios intentan conquistar, a través de planteamientos políticos, lo que les ha sido negado a nivel decisorio. La puesta en marcha de las estrategias políticas se asemeja a veces, en estas condiciones, a «una negociación continuada por otros medios».

Se asiste, pues, a partir de la intervención selectiva del Estado, a luchas de influencia muy duras, en las cuales todos los medios son lícitos: los excluidos deben demostrar su fuerza y probar que son interlocutores tan válidos o más que sus oponentes. Estos (como la FNSEA en 1982-83) deben defenderse con uñas y dientes de los concurrentes que pueden convertirse, por una u otra razón, en «aceptables», etc.

La cultura francesa —aunque no sólo ella— está fuertemente impregnada por la «regla» de los derechos adquiridos. Desde que un grupo ha sido reconocido, recibido con agrado y financiado es extremadamente difícil volver a la situación anterior. El minúsculo sindicato CFTC (Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos) es considerado, por ejemplo, como «representativo», aunque sólo está presente —y en un nivel muy bajo— en algunos sectores. Pero negarle esta representatividad suscitaría las protestas de otros miembros del club (que se sentirían amenazados), provocaría rumores de caza de brujas, es decir, desórdenes imprevisibles, por lo que el mantenimiento del *status quo* parece la solución preferible. (Es significativo que sólo algunas organizaciones de estudiantes, de derechas o de izquierdas, hayan visto suprimidas las subvenciones durante los años setenta; sin duda, por causa de la extrema volatilidad de adhesión a estos grupos.) En resumen, los grupos que actúan en la órbita del Estado se sienten suficientemente protegidos por los costes que una eventual ruptura acarrearía para su bienhechor. Sin duda, la experiencia les ha enseñado que el altivo coloso que pretendía mantenerlos a distancia tiene pies de barro, y que su imperio teórico se quiebra a veces con las violencias de la acción política. Ezra Suleiman, en su reciente trabajo sobre los notarios en Francia, ha demostrado cómo las divisiones del aparato estatal, y su dependencia con respecto a los notarios, invierten la relación de tutela en beneficio de estos últimos.

La necesidad de cooperación por ambas partes (Estado y grupos) puede llevar, en las hipótesis más extremas, a una quasiósmosis de las estructuras del Estado y del grupo en cuestión (como es a menudo el caso en materia de política agrícola) o, por lo menos, a unas *Policy-communities* en las cuales los componentes están acostumbrados a colaborar, y a veces de manera estrecha. Sólo las modificaciones del proceso de decisión y las violencias externas pueden perturbar esta unión: la descentralización del poder político-administrativo o, por el contrario, la europeización de las políticas y la internacionalización de los grupos han modificado los equilibrios¹⁸. Pero si las comunidades

¹⁸ Y. MÉNY, «El contexto de la política francesa de las comunidades, nacional e internacionalmente», *Estudios Políticos*, XXXVII, 387-399, 1989.

cambian, no parece que los modos de estructuración de las relaciones hayan evolucionado profundamente.

Es en este contexto cultural e institucional de *public-private mix* (mezcla público-privada) donde nacen y se desarrollan las prácticas de «arreglos» y la corrupción.

2. REDES DE COMUNICACION Y ACUMULACIONES, ARREGLOS Y CORRUPCION

Sería muy largo buscar aquí las causas de la persistente debilidad (y su larga duración) de las organizaciones intermedias como partidos, sindicatos y asociaciones; pero es fácil de constatar que su relativa incapacidad para estructurar el campo social y las relaciones con el Estado ha permitido el desarrollo de soluciones alternativas o sustitutivas, para compensar sus insuficiencias y carencias. La debilidad de la sociedad civil y de la empresa estatal se origina por una ósmosis de las élites privadas y públicas en beneficio de estas últimas, mientras que la mediación de intereses privados está controlada por potentados más que por organizaciones sociales autónomas. Esta «intimidad» de lo público y lo privado, la propensión cultural de acumular funciones y mandatos sin preocuparse por conflictos de intereses potenciales, son, desde luego, propicias a estrategias de arreglos múltiples, que desembocan a veces en una corrupción larvada del sistema.

Redes de comunicación y «pantouflage»

La circulación de las élites por la administración, los negocios, la universidad y, eventualmente, la política no es una especialidad francesa, y la separación rígida en Gran Bretaña entre el *Civil service* y el sector privado constituye más la excepción que la regla. De todas formas, la situación francesa presenta algunas singularidades en el sistema de formación de élites tanto públicas como privadas. Caricaturizando un poco la situación, se puede resumir de la siguiente forma: el Estado tiene el quasimonopolio de la formación de las élites técnicas (en principio para su beneficio), en tanto que el sector privado ha descuidado (o casi descuidado) la formación de los dirigentes necesarios para las grandes empresas. El resultado es claro: salvo cuando la empresa está confiada a los que detentan el capital («los herederos»), los bancos y grandes industrias deben volverse hacia el vivero estatal para encontrar los hombres que necesita. Esta función del Estado no es reciente: la Escuela de Puentes y Caminos se crea en 1756; la Escuela de Minas en 1783, y la célebre Escuela Politécnica en 1794. Desde finales del Antiguo Régimen (que es, por otra parte, la época donde se crean las grandes fábricas o manufacturas reales, destinadas a proveer al Príncipe de los productos

lujosos necesarios en la Corte), el Estado ha monopolizado en beneficio propio la formación de técnicos. Se podría imaginar que la revolución industrial iba a atenuar esta dominación estatal o, por lo menos, suscitar iniciativas del mundo industrial, pero esto no ocurrirá jamás. En efecto, si un grupo de banqueros promueven la creación de la Escuela Libre de Ciencias Políticas en 1781 (atribuida a Boutmy), es para mejorar la formación de las élites políticas y administrativas del país. La creación de HEC (Altos Estudios Comerciales) en 1881 no afecta más que a los aspectos comerciales. Es a partir de la segunda guerra mundial cuando esta Escuela, fundada por la Cámara de Comercio de París, conocerá un renombre capaz de justificar su estatuto de «gran escuela».

«La naturaleza tiene horror al vacío»; las élites técnicas del Estado se encargan rápidamente de conquistar el mundo de la industria y los negocios; a estas élites les seguirán, más tarde, las élites administrativas, que parten, a su vez, a la conquista de lo privado. Este fenómeno es concomitante al desarrollo industrial. Desde 1810, los ingenieros de Minas pueden pasar al servicio de la industria gracias al «permiso ilimitado», y, en 1851, el estatuto del Cuerpo de Puentes y Caminos extiende este beneficio a los ingenieros «que se retiran temporalmente del servicio del Estado para dedicarse al servicio de las Compañías». El recurso a los ingenieros del Estado no es solamente más cómodo o ventajoso; es necesario. Las duras actividades económicas del siglo XIX (minas, siderurgia, ferrocarril) se desarrollan bajo el estrecho control del Estado o con su autorización (concesiones). La industria privada se convierte en una salida natural para el Cuerpo de Ingenieros, ya que encuentran trabajos mejor remunerados que en la administración, mientras que el mundo de la industria recluta hombres competentes y expertos del serrallo. El Estado es omnipresente: él financia, compra, autoriza y controla. No es asombroso, entonces, que, entre los años 1840 y 1870, una cuarta parte de los ingenieros de Minas pase al sector privado, y esta cifra alcanza al 50 por 100 entre 1880 y 1900. Entre 1880 y 1914, el 13 por 100 de los politécnicos abandonan la administración a la salida de la Escuela. Los inspectores de Finanzas les siguen los pasos bajo la Tercera República y, más o menos, uno de cada cuatro elige el mundo de los negocios bajo la Cuarta República. La Quinta República, que revalorizó el estatuto y la remuneración de los funcionarios, fue la primera en ver disminuir el fenómeno de captación por parte del sector privado (además, el intervencionismo público ofrecía ventajas análogas al del sector privado en el ámbito económico, pero siempre bajo control del Estado). La conjunción de la crisis económica y la desvalorización del Estado en beneficio del mercado, la fluidez de los términos público y privado (nacionalizaciones-desnacionalizaciones), han acelerado de nuevo las transferencias a lo largo de los años 70-90, hasta el punto de que se haya podido hablar de «hemorragia».

Este fenómeno, que se conoce familiarmente como *pantouflage*, está tan arraigado en las costumbres que contribuye, paradójicamente, a mantener la función del Estado de llevar a cabo la formación y selec-

ción de las élites públicas y privadas¹⁹. Esto ocurre porque las grandes escuelas del Estado y la Alta Administración no constituyen un fin en sí mismas, no son un callejón sin salida, sino que, por el contrario, constituyen un trampolín para carreras brillantes en otros lugares, ya que suscitan gran interés y mantienen intacta su atracción en las jóvenes generaciones. Dicho de otra manera, se entra al servicio del Estado para salir mejor formado... Así lo escribe M. Bauer²⁰: «El Estado, al educar a los mejores alumnos de cada generación, encuentra así el modo de atraerse una gran parte de la futura élite meritocrática del país.» Este *hold-up* desvía del mundo de la empresa a los jóvenes más inteligentes y sabios. Se hace, pues, indispensable, para restablecer un cierto equilibrio en el reparto de competencias entre el mundo administrativo y el económico, un fenómeno de corrección (*pantouflage*): algunos altos funcionarios *pantoufient*, es decir, desertan de la administración para pasar al sector privado.

La amplitud de este fenómeno y su duración (cerca de dos siglos) explican que éste sea vivido como un hecho natural: el paso de la administración al sector privado se efectúa sin dificultad —y cada vez a edad más temprana— después de un eventual pero indispensable recorrido por el sector público o parapúblico. Aunque algunas disposiciones reglamentarias prohíben a los funcionarios pasar con sus armas y bagajes a empresas de sectores donde han tenido tareas de vigilancia, estas prohibiciones prácticamente no se respetan, ni siquiera sus disposiciones puramente formales (plazos). Actualmente, el funcionario que dimite o está disponible pasa sin ningún tipo de reservas al sector privado. Las últimas barreras impuestas por la deontología elemental no han resistido a la politización de las nominaciones en el sector público. ¿Cómo y por qué se podrían imponer restricciones al *pantouflage* hacia lo privado, cuando se tiene la costumbre de nombrar a los colaboradores de un ministro o a los de un partido para los puestos dirigentes de la empresa pública? ¿Cómo se podría establecer una distinción y división entre «interés general» e «intereses privados», cuando nada es público ni privado y, sobre todo, el «etiquetado» varía según las consideraciones políticas de las nacionalizaciones y privatizaciones?

En efecto, la conquista salvaje de lo privado por lo público no es sólo asunto de algunos individuos con poco dinero o poder. La estrategia de expansión que subyace está sostenida por los «Grandes Cuerpos» (es decir, ciertos grupos de Altos Funcionarios en el seno del Estado, tales como inspectores de Finanzas, consejeros de Estado, ingenieros de Minas, etc.), que defienden así sus privilegios y prestigio.

Esta es la razón por la cual la élite administrativa no protesta ni se conmueve en absoluto por esta fuga de cerebros (*brain-drain*), y es un

¹⁹ E. SULEIMAN, *Las élites en la sociedad francesa*, Princeton, Prensa de la Universidad de Princeton, 1978.

²⁰ M. BAUER (*Los 200*, París, Grasset, 1988) nos muestra que sobre sesenta dirigentes de empresas «salidos del Estado», «cuarenta y ocho han pasado por un gran cuerpo y sólo doce vienen de la administración o de un gabinete ministerial sin ser sacados de uno de estos serrallos» (pp. 186-187).

buen indicador de la influencia y el prestigio que posee el cuerpo fuera de la administración. La pérdida de un bastión tradicional para tal o cual cuerpo es vivida como un trauma, una señal de alarma; y la conquista de un nuevo campo de acción, como un signo de vitalidad y una victoria sobre los concurrentes. No se explica de otra manera la voluntad de la Escuela Politécnica, por ejemplo (en principio, escuela militar), de introducir cada vez más enseñanzas de gestión...

Estos fenómenos de ósmosis entre lo público y lo privado, de interpenetración del mundo de la administración, de la industria y los negocios, son, evidentemente, fuentes de complicidad, de connivencia y de estrechas relaciones²¹. Sin embargo, no hay que sacar la conclusión de que se está en presencia de una élite homogénea y solidaria capaz de borrar completamente las fronteras entre lo público y lo privado. Los antagonismos entre cuerpos, los intereses propios de cada sector, los roles variados y sucesivos de los protagonistas, concurren para volver inciertas, concurrentes y, a menudo, imprevisibles las relaciones entre el Estado y las empresas.

La mezcla de lo público y lo privado, el paso cómodo de uno a otro, y la aceptación tanto por las élites como por la población de un sistema que en otros lugares levantaría, sin duda, críticas y proyectos de reforma, se inscribe en una cultura que parece poco sensible, por no decir indiferente, a la noción de conflicto de intereses. O, por lo menos, la percepción de los conflictos potenciales o reales no es la misma en Francia que en otros espacios culturales. Lo mismo que el fenómeno de la acumulación de funciones y mandatos²², que, en el plano político, no es más que la faceta de un problema más amplio.

La actitud de la opinión respecto a la acumulación es ambivalente: hostil, cuando la acumulación de funciones puede afectar al empleo de agentes que buscan empleo en el mercado; favorable y solidaria, cuando la acumulación permite obtener, o esperar, un tratamiento más favorable, gracias a los triunfos suplementarios que adquiere el acumulador en beneficio de su clientela (electoral o de otro tipo). En este último caso, la acumulación, lejos de ser condenable, se convierte en funcional: ciertamente, constituye un privilegio, pero permite arreglar problemas y desbloquear situaciones; en una palabra, y según una expresión a menudo utilizada, «engrasa las ruedas». Esta situación, para los americanos, por ejemplo, sería inexplicable e insostenible, pero los franceses conciben la acumulación de funciones en una misma persona como una solución eficaz para tratar los problemas y resolver los conflictos. Son raras las incompatibilidades dictadas por el derecho, y éstas son respetadas más en su forma que en su contenido. En cambio, las situaciones de acumulaciones autorizadas o toleradas son innumerables y de

²¹ J. Cl. THOENIG, *La era de los tecnócratas*, París, L'Harmattan; 2.ª ed., París, 1987.

²² J. BECQUART-LECLERQ, «Acumulación de mandatos y cultura política», por Albert Mabileau (ed.), *Los poderes locales en la experiencia de la descentralización*, París, Pedone, 1983, pp. 207-234; A. MABILEAU, «La limitación a la acumulación de mandatos: ¿ilusión electoralista o modernización democrática?», *Anuario de las Colectividades Locales*, 1985, pp. 8-19.

lo más variadas: acumulaciones públicas, acumulaciones públicas y privadas, acumulaciones políticas. Las acumulaciones más extravagantes no suscitan ni protesta ni reacción: un funcionario que compatibiliza su empleo con otras funciones públicas debe limitar sus ingresos adicionales al montante de su sueldo (aunque la verificación nunca se hace); los funcionarios de Puentes y Caminos o Carreteras doblan su sueldo como agentes estatales, gracias a los ingresos percibidos sobre el montante de los trabajos efectuados para las colectividades locales; los funcionarios de Correos están expresamente invitados a realizar el transporte «privado» (al coste marginal) y contribuyen así a sostener el monopolio postal; los agentes del Tesoro o del PTT están «interesados» en las operaciones financieras que ellos efectúan; los miembros del Consejo Constitucional pueden continuar siendo alcaldes, consejeros generales o regionales, aunque no puedan permanecer siendo diputados o senadores; más del 80 por 100 de los diputados y senadores detentan un cargo local, sin contar con la presidencia de innumerables establecimientos públicos o asociaciones; los miembros de grandes jurisdicciones de control son también consejeros, miembros de toda clase de organismos de carácter consultivo o decisorio, y han sido o serán investidos de funciones dentro de la política o los negocios. En fin, las múltiples comisiones, formalmente consultivas pero de hecho decisorias, están compuestas por personas que tienen que decidir asuntos donde sus intereses están directa o indirectamente en juego (por ejemplo, es el caso del urbanismo comercial, donde los representantes de los pequeños y grandes establecimientos participan en el otorgamiento de licencias de implantación).

La lista podría ser aumentada largamente, pero no haría más que confirmar una cultura de la acumulación concebida como un medio de poder (Tocqueville ya decía que los franceses preferían la esterilidad a la concurrencia), un recurso adicional y una palanca para desmultiplicar la influencia. La acumulación se convierte, entonces, sobre todo en las relaciones público-privado, en una forma de arreglo, que permite apartar los obstáculos jurídicos o financieros, puesto que una misma persona concentra en sus manos las distintas llaves que permiten acceder a la solución. Este sistema es, desde luego, funcional y eficaz. Es más ágil y rápido que cualquier otra estructura burocrática y, además, constituye un antídoto para la falta de agilidad por parte de la administración. De todos modos, estamos en las antípodas de un sistema de *checks and balances* o de una división de tareas que evite los abusos, la confusión de roles y funciones, es decir, el corporatismo más desvergonzado. Además, aunque esta situación no explique por sí misma la corrupción, al menos la facilita, al aliminar obstáculos y barreras.

La reciente actualidad (delitos de los iniciados, financiación de partidos políticos) ha demostrado cómo esta «mezcla de géneros» puede desembocar en compromisos detestables, en desprecio de las reglas éticas y jurídicas más elementales. Todos los escándalos que han salpicado recientemente a la clase política ponen de relieve el deslizamiento que se ha producido de lo público hacia lo privado, del orden a la corrupción, del derecho a la tergiversación de las normas, de la moral política

al cinismo banalizado. En cada caso, los resortes del escándalo son de una gran banalidad, pero sirven para ver cómo la corrupción ha podido injertarse y desarrollarse a partir de mecanismos usuales y convenciones establecidas por el sistema político: el asunto Nucci mezcla la utilización fraudulenta de asociaciones de la ley de 1901, la acumulación de mandatos y la confusión de los intereses públicos y privados; los delitos de iniciados ilustran las líneas ligadas al *pantouflage* de los funcionarios; la financiación de partidos políticos a través de las comisiones y descuentos en los trabajos públicos (falsas facturas) saca a la luz la perversa influencia de la acumulación de mandatos y la indiferencia de los elegidos respecto a la noción del conflicto de intereses. La aprobación por el Parlamento de una ley de amnistía, necesaria para corregir las desviaciones de las campañas presidenciales y legislativas de 1988, no ha constituido más que una etapa suplementaria en el desmoronamiento de la moralidad pública y en la pérdida de respetabilidad de la clase política en el seno de la opinión pública.

Hace tiempo, la supremacía del Estado y de la ideología pública se impusieron en Francia, relegando a los grupos y a la sociedad en general a los aledaños del sistema político. No obstante, esta supremacía nunca ha sido continua ni total. Tanto en el siglo XIX como en el XX, el Estado ha retrocedido o ha sido penetrado por los intereses que rechazaba, en nombre de sus propios valores, que eran defendidos por una élite administrativa poderosa y autónoma. Las transformaciones que hoy se operan, y que se manifiestan a través de una corrupción larvada, traducen notablemente la debilidad de las defensas ideológicas del Estado, influenciado por el neoliberalismo angloamericano y por el fracaso de la política estatal llevada por los socialistas en la etapa 1981-83. La «crisis» no afecta sólo al excesivo protagonismo gubernamental o al *Welfare State*, sino que también es ideológica y moral, justo en el momento en que el modelo occidental fascina en otros lugares.

A pesar de que existe cada vez mayor conciencia de esta situación, tanto en el seno de la clase política como en el de la opinión pública, no se ha producido ninguna reacción fuerte, y ninguna de las causas originarias de los recientes problemas ha sido objeto de diagnóstico público ni se han puesto los remedios adecuados. Así se comprende que, en una situación tan deletérea, la extrema derecha pueda sacar partido, apelando a sus recursos familiares y tradicionales como son el populismo, el antiparlamentarismo y la xenofobia.