



RECENSIONES

SULEIMAN, EZRA N.: *Politics, power, and bureaucracy in France. The administrative elite*. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1974.

El libro de Suleiman, que ya ha pasado con todos los méritos a engrosar la literatura científica mundial sobre el tema, aparece con un doble interés ante los lectores españoles. Es a la vez una admirable guía metodológica en el análisis del poder, y, más en concreto, del poder de la burocracia estatal, y un marco de referencia de la estructura burocrática del aparato estatal español, que históricamente ha venido conformándose, quizá como ningún otro, con los rasgos más sobresalientes del modelo de Estado napoleónico.

Surgido este trabajo, como otros muchos, de la infatigable labor

del profesor Juan Linz en la Universidad de Columbia, en Nueva York (y hoy en la de Yale), de donde Suleiman fue alumno, lleva la impronta de sus estímulos intelectuales, lo que le hace ser a la vez continuador de una serie de importantes trabajos sobre élites burocráticas en Estados Unidos y Europa—incluidas las realizadas en España (1)—y, mucho más importante, fecundo comienzo de nuevas investigaciones hoy en marcha en diferentes departamentos de ciencias sociales, y especialmente en los Estados Unidos

---

(1) BELTRÁN VILLALBA, M.: *La élite burocrática española* (en prensa).

e Inglaterra. Sobre esta última conviene recordar el «reader» editado por Stanworth y Giddens y los trabajos de Bruce Heady, sobre los primeros, y a título de ejemplo el proyecto de investigación del equipo de la universidad de Michigan (Ann Arbor), que forman los profesores J. D. Aberbach, R. Rockman, R. Inglehart y J. Chesney (que trabajan sobre metodología y élites americanas), el profesor Th. Anton (que junto al profesor Tarschys, de la Universidad de Estocolmo, trabaja sobre Suecia), el profesor Samuel J. Eldersveld (quien, en unión del profesor Kooiman, está trabajando sobre el modelo de la democracia consociacional en Holanda), el profesor Robert D. Putnam, con intereses en el análisis comparativo de élites burocráticas en Inglaterra, Alemania e Italia (2), y el propio profesor Suleiman, quien en estos momentos se encuentra realizando la, podríamos decir, segunda parte del estudio que hoy comentamos.

En relación con este interés por las élites burocráticas es obligado mencionar dos recientes actividades: una, la publicación de un conjunto de trabajos, bajo la dirección del profesor Mattei Dogan, sobre «Los nuevos mandarines europeos», y, otra, la celebración en Washington durante el mes de marzo pasado de una importante reunión sobre «Análisis de élites políticas en las sociedades industriales de Europa occidental», pa-

trocinada por el Council on European Studies (3) y en la que tuve el honor de participar como miembro del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Yale. En tal congreso todas las personas arriba mencionadas y algún otro discutimos durante largas jornadas, formales e informales, los estudios realizados, los que estaban en curso y los que aún eran meros proyectos. El interés se centró en tres temas: valores, integración y transformación de las élites.

Obviamente después de estas experiencias y de amplios cambios de impresiones con el profesor Suleiman resulta muy difícil la evaluación crítica de su obra publicada, cuando se sabe que nuevos esfuerzos están dando término a un nuevo estudio con énfasis en las relaciones entre élites públicas y privadas y en los mecanismos de los *Grands Corps* de funcionarios, y nos consta el trabajo realizado para completar lo que en su libro no ha recibido un tratamiento desarrollado. De alguna forma implica culminar una jornada intelectual que, como dijo Mills, «cualquiera que no combina biografía, historia y sociedad no ha acabado».

¿Cuál es la orientación y la estructura de su voluminoso estudio? El autor comienza por advertir que «no es un estudio de lo que tradicionalmente se conoce como administración pública...», y su énfasis en los aspectos «gerenciales» y/o jurídicos, temática que

(2) PUTNAM, ROBERT D.: «The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: a Preliminary Report», *British Journal of Political Science*, III, 257-290 (1975).

(3) Agradezco la ayuda del Council on European Studies, que me permitió asistir al mencionado congreso.

él mismo, y con relación a Francia, analizó críticamente en un artículo sobre *The French Bureaucracy and Its Students: Toward the Desanctification of the State* (4), para concluir que, a pesar de la abundancia de estudios sobre la Administración, sabemos muy poco acerca del papel de la burocracia en un sistema político. Expresa, finalmente, una esperanza matizada en los estudios empíricos que nos permitan una mejor comprensión de la burocracia, de la relación entre el Estado y la sociedad y de la forma en que la burocracia estatal afecta al sistema político.

Su análisis está basado fundamentalmente en una encuesta realizada entre los años 1968 y 1970 en París con 90 del centenar de *Directores* de los diferentes departamentos de la Administración Central y 45 de los que ocupaban posiciones de miembro de los *cabinets* ministeriales (5). El cuestionario aplicado (ver Apéndice), y donde se recogen preguntas con un largo *pedigree* por haber sido utilizadas en otros estudios anteriormente, está estructurado como un cuestionario cerrado con las importantes ventajas e inconvenientes que ello implica (6). En cualquier caso las respuestas de los entrevistados y la disponibili-

dad y accesibilidad de los mismos es una prueba contundente contra esa versión difundida respecto a que la burocracia es por naturaleza cerrada en cuanto a la imposibilidad de su estudio empírico; como advierte el profesor Suleiman, tal creencia no es sino una *self-fulfilling prophecy*. La muestra representa la cúspide de la omniabarcante estructura burocrática francesa de más de 1.800.000 funcionarios civiles, que representan un 10 por 100 de la población activa. Tales *grands fonctionnaires*, así llamados para distinguirlos de los simplemente *hauts fonctionnaires*, constituyen el puente entre «política» y «administración» y, aunque funcionarios de carrera, son libremente nombrados a tales posiciones. Pueden verse a sí mismos como administradores y también como políticos, y su participación decisiva en la diaria operación del sistema político y su pertenencia a los *Grands Corps* los hace un grupo particularmente interesante. Si a ello añadimos la continuamente aludida centralización política francesa, la creciente importancia del Estado frente a la sociedad, aquel Estado que ya Marx caracterizaba como aparato que controla, regula, supervisa y tutela a la sociedad civil desde sus manifestaciones más generales de vida hasta las más insignificantes, y que a través de tal centralización ha adquirido una permanente ubicuidad parasitaria (7), comprendemos que el tema de Suleiman es de alto bordo.

Su libro está organizado en cua-

(4) *World Politics*, vol. XXIII (1), 121-170 (1970).

(5) No confundir *le cabinet* del señor ministro con la figura del Gabinete o Consejo de Ministros según los países.

(6) Cfr. el interesante trabajo de ABERBACH, J. D., y otros: «Exploring Elite Political Attitudes: Some Methodological Lessons» (ciclostil); aparecerá publicado este año en la revista *Political Methodology*.

(7) Cfr. MARX, K.: *Obras Escogidas*, Moscú, 1970, p. 129.

tro partes, tratando la primera de las relaciones entre Estado y sociedad en Francia; la segunda del *background*, reclutamiento, educación y clase social de los directores; la tercera de los mecanismos institucionales de la Administración Central (relaciones entre el ministro y su departamento, *cabinets* ministeriales, Grandes Cuerpos), y la cuarta de las relaciones de la Administración con la sociedad francesa (diputados, grupos de interés y régimen de la V República). Toda esta estructura descansa sobre el rol del director como unidad de análisis y su percepción del propio y de otros roles dentro de la compleja red de roles y conflictos de roles en la burocracia francesa. Este tipo de análisis conduce a primar aspectos psico-sociológicos y a ofrecer una visión más o menos atomista en detrimento de un análisis global y social, aunque el profundo conocimiento histórico y político de la sociedad francesa que Suleiman posee le permitan, con independencia del dato derivado de su encuesta, hacer finas interpretaciones que cualifican y matizan sus hallazgos empíricos. Ahora bien, las aportaciones de Suleiman han cumplido dos funciones: deterrar o someter a revisión *clisés* sobre la realidad política francesa que han constituido durante largo tiempo parte del sistema de creencias a través del que se interpretaba y, a su vez, han dado apoyatura a brillantes análisis impresionistas e imaginativos del sistema político y su burocracia. Es posible que el lector llegue a la conclusión de que se demuestra lo

obvio y habría que darle, en parte, la razón; la ciencia dedica gran parte de sus esfuerzos a esa «demostración de lo obvio» que, por lo demás, no resulta tan obvio para el científico.

¿Cuáles son los hallazgos del profesor Suleiman? Estamos en presencia de una élite burocrática que ha sido educada en la «Science Po» o en ENA (Ecole Nationale d'Administration) predominantemente, que nació o estudió en París mayoritariamente (al igual que ocurre con El Cairo, Teherán o Ankara en los estudios de Dekmejian, Zonis o Frey) y que proceden en su casi totalidad de familias en las que las ocupaciones de sus padres los sitúan en capas medias-altas y altas (no así si se considera la ocupación del abuelo, lo que permitiría hablar de una cierta movilidad). Sería difícil decir cuál de los diferentes modelos teóricos que relacionan clase, educación y *status* político ha seguido esta élite, pues cuando el lazo entre clase social y educación es tan estrecho es imposible establecer cuál de las dos es más relevante para su reclutamiento. Su *social background* es especialmente *exclusivo* con respecto al resto de la población y comparable a sus pares en otros países europeo-continetales. Se cumple la llamada «ley de desproporción creciente» a niveles en que el análisis de los *background data* nos permiten un importante grado de predictabilidad de aquellos que están llamados a ocupar tales posiciones, así como nos dicen más sobre los seleccionadores que sobre los seleccionados (pensemos en la

educación recibida como legitimación de la élite y del mecanismo de reclutamiento) (8).

El intento de conectar clase social con comportamiento nos parece poco adecuado, a pesar de que el autor es consciente de que no se pueden inferir comportamientos a partir de datos de *background*, y decimos inadecuado por dos razones: una, la identificación (que por otra parte ha sido pauta normal en la sociología y ciencia política americana) del concepto de clase social con el de estratificación social, con lo que se vienen a confundir no solamente dos tipos de análisis, sino también dos tipos de fenómenos sociales que, aunque interrelacionados, no pueden superponerse. Otra, los niveles de constatación de las posibles diferencias de opinión en el *continuum* vertical de la «estratificación» no nos parecen los únicos, ni los más relevantes para probar o desprobar tal hipótesis de desconexión entre clase social-actitudes-comportamiento.

Es en la tercera parte y en su análisis de la Administración Central donde creemos que está la sección más conseguida del libro. Los tres elementos de este núcleo de la burocracia estatal y sus interconexiones: los *directores* como figuras generalmente permanentes (no cambian al producirse un relevo ministerial) y a quien el ministro no puede dimitir fácilmente, los miembros de los *cabinets* como

hombres de confianza del ministro («contrapeso» de los directores y centros reales del poder) y, finalmente, los *Grands Corps* con su amplia presencia y ubicuidad, tanto en los *cabinets* como en las Direcciones. De máximo interés encontramos:

1) La cuestión en torno a la separación o no de dos campos de actividad: «política» y «administración». Suleiman niega que en Francia existan estas dos actividades como separadas y acepta la afirmación de un especialista como Chapman al decir que «la política significa mucho más que la maniobra de los partidos y sus relaciones con clientelas particulares... la palabra *policy* es un reconocimiento de esto; es una forma de describir fines, elegir medios y fijar prioridades... *policy* no es más que la actividad política de los funcionarios» (9). Y no olvidemos que tanto en Francia como en nuestro país el término *politica* abarca un doble significado de *politics* y *policy* que los anglosajones distinguen en estos dos términos.

2) A pesar de que los miembros de los *cabinets* y los directores puedan pertenecer (como de hecho ocurre) a un mismo cuerpo y todo lo que ello implica, Suleiman encuentra un interesante ejemplo de conflicto de roles, y no por el conflicto de las personalidades implicadas. Se dio el caso de que alguno de los entrevistados lo fue primero en una posición y luego en la otra, y actuaba en perfecta sin-

(8) Cfr. BUDGE, I., y FARLIE, D.: «Political Recruitment and Dropout: Predictive Success of Background Characteristics over Five British Localities», *British Journal of Political Science*, V, pp. 33-68 (1975).

(9) CHAPMAN, BRIAN: *The Profession of Government*, London, 1959, pp. 274-275.

cronía con el rol social de cada momento.

3) El principio de *detachement* en virtud del cual los miembros de los Cuerpos de funcionarios prestan servicios en instituciones, administrativas o no, fuera de su cuerpo. Es frecuente que la actividad de estos funcionarios desborde la concreta de su cuerpo y que, de hecho, pasen toda su vida entre la Administración y el sector privado y jamás vuelvan a su cuerpo de origen, aunque sigan estando vinculados jurídicamente y sea el cuerpo quien les pague. Algún escritor ha dicho que «para tener una brillante carrera segura en la Inspección —de Finanzas— es importante entrar en la Inspección, pero es más importante —y más urgente— abandonarla». Esto permite que entre los Grandes Cuerpos (*Inspection des Finances*, *Conseil d'Etat*, *Cour des Comtes*, *Cuerpo Diplomático*, entre ellos) se den casos como el del *Corps de mines* que, creados en circunstancias económicamente diferentes (importancia de la minería en este caso), pierden progresivamente sus funciones y sentido, y sin embargo continúan siendo importantísimos centros de poder, canales de reclutamiento, escuelas de la clase administrativa y grupos de presión. Todo esto, no hay que decirlo, sería inviable sin la presencia y el control de los Cuerpos sobre concretos sectores de la Administración. De alguna manera el acotamiento y colonización de sectores del aparato estatal por determinados cuerpos está cargado de consecuencias para la coherencia de las políticas estatales; pense-

mos en los peligros de la excesiva compartimentalización de la Administración. ¿Funcionan los cuerpos como cortos circuitos o como canales de intercomunicación dentro de la estructura de la Administración? ¿Con quién comparten su información que, obviamente, es compartir poder?

4) A diferencia de los Estados Unidos, donde es relativamente frecuente la presencia de gentes provenientes del sector privado en altas posiciones burocráticas, en Francia no se da tal fenómeno. Sólo existe un canal del sector público al privado. ¿Cómo habría que entender esto? En primer lugar, no implica que no existan relaciones entre directores y la burguesía industrial, por ejemplo, sino que no se reclutan para posiciones burocrático-estatales a ejecutivos del sector privado. A la salida del cargo el sistema prevé posiciones confortables en empresas públicas o en el sector privado; tales *political cushions* son habituales y forman parte de las reglas de juego. En segundo lugar, podría pensarse que estamos ante el supuesto en que las clases y fracciones de clase, para continuar su apropiación económica, ponen en práctica un *pacto de dominación* en el que se favorece que una clase burocrática sea la que maneje y desarrolle las funciones del Estado (10).

La última parte de este libro intenta contemplar el «ambiente» que rodea a esta organización burocrática de la Administración

(10) Ver el artículo de EZRA N. SULEIMAN: «Au service de la société», *Le Monde*, 3 de enero de 1975.

Central. Los niveles considerados son las relaciones de la Administración con el diputado y con los grupos de interés. Como queda dicho más arriba, es la visión que los directores tienen de estas relaciones, ya que no se incluyó en la muestra a ningún miembro de la legislatura o de los grupos de interés. Los directores (a tono con la disminuida importancia de la institución parlamentaria bajo la V República) tienen una visión del diputado que roza el desprecio (parece que la situación no es la misma si ambos pertenecen al mismo cuerpo de funcionarios). El diputado es un «político», representante de intereses particulares y con el que hay que evitar los contactos para no politizar la Administración. Frente a la política partidista del diputado oponen su «neutralidad» y defensa del «interés nacional». La paradoja reside en que no existe igual visión y comportamiento respecto a los grupos de interés que por su misma naturaleza son representantes de intereses particulares. La burocracia estatal distingue cuidadosamente entre «organizaciones profesionales» y «grupos de interés» (o como dirá un director entre «los grupos que son *serios* y aquellos que no»). La terminología «organizaciones profesionales» se refiere a las poderosas organizaciones económicas, quedando englobados en el término de «grupos de interés» los sectores económicos medios y/o tradicionales.

Las páginas finales son un fino análisis de la racionalización político-ideológica que la burocracia

elabora de su pacto con una fracción de la sociedad francesa (el *bigness*), que a su vez articula políticamente sus intereses a través de un partido mayoritario e incluso hegemónico como la UDR.

No cabe duda de que el libro plantea nuevos interrogantes y la necesidad de nuevos trabajos, desde *case studies*, donde se puedan identificar los variados participantes en las diferentes fases de los procesos de *decision-making*, al análisis de aspectos sólo esbozados en este trabajo. Nos consta que algunos de tales trabajos están ya en marcha. Unos emprendidos por el propio autor y otros en diferentes departamentos de ciencias sociales. Sólo a título de ejemplo mencionaremos el proyecto de Robert J. Berrier, del Departamento de Ciencia Política del MIT (Cambridge, Mass.) en torno a la organización política de la industria tradicional en Francia, con especial énfasis en la media y pequeña industria textil.

Dejamos para otra ocasión el planteamiento de tales estudios en España, donde las lagunas se convierten en mares. Hasta que los escasos análisis de la realidad hispana (y de sus élites burocráticas) no se vean incrementados tendremos que aceptar que, por las muchas similitudes entre ambos sistemas administrativos, Suleiman ha contribuido también al conocimiento del caso español, y ello en cuanto que nos ha indicado un camino fructífero y los hitos relevantes del mismo.

CARLOS ALBA

