



CHEVALLIER, J., y LOSCHAK, D.: *Science Administrative. Théorie Générale de l'Institution Administrative*, tome I, Librairie générale de droit et jurisprudence, Paris, 1978.

En 1974 la colección de *Mementos* de la editorial Dalloz publicaba un libro bajo el rótulo *Introduction a la Science Administrative* por dos profesores de la Universidad de Amiens.

Aunque dentro de una línea editorial muy coherente, en la que se ofrecen una serie de aproximaciones a diversos temas, esencialmente jurídicos, que destacan por su claridad y brevedad, esta obra llamaba la atención de manera singular dentro del campo de la Ciencia de la Administración. El atractivo y a la vez la sorpresa provenía esencialmente de que por primera vez nos encontrábamos

ante una obra dedicada a la Administración desde un punto de vista que rompía claramente, o mejor dicho, que proponía una alternativa al tratamiento científico de la Administración dominante hasta el momento. Se daba aquí el paso decisivo para terminar con la dependencia implícita de los esquemas jurídicos, que, pese a todo, se introducía en los trabajos de la nueva ciencia.

La obra en sí era altamente sugestiva, pero parecía sobre todo un guión de trabajo a desarrollar, pues, pese a su brevedad, había en ella indicaciones suficientes para hacerlo. Vista esta primera

obra como una anticipación más que como algo acabado, las insuficiencias que cabría imputarle, cierto dogmatismo, construcción excesivamente abstracta con escasas referencias empíricas, quedaban marginadas por la calidad de lo que se ofrecía.

En estos momentos acaba de aparecer el primer tomo de la *Science Administrative*, intitulado *Théorie générale de l'institution administrative*, de los mismos autores, que constituye un grueso volumen de cerca de seiscientas páginas en cuyo índice final se incluye un sumario de lo que será una segunda parte, que promete tratar de la Administración como organización y como sistema de acción. Estamos, pues, ante una obra sistemática sobre la Administración que por fin ilumina la singularidad de la problemática y de la metodología propia de la Ciencia de la Administración.

La ubicación de la Ciencia de la Administración dentro del campo de las ciencias sociales y su estado actual de desarrollo hacia pensar que pasaría aún bastante tiempo antes de que se pudiera contar con una obra coherente sobre la materia y que mientras tanto quedaba por andar un largo camino en el que la teoría y las investigaciones empíricas seguirían disociadas, o mejor aún, que nos aguardaba una etapa de empirismos desenfrenados, ya que esto era lo que, de momento, imponía el mercado científico, mientras que por otro lado se iba tanteando con timidez una auténtica construcción científica. Esta previsión parecía tanto más justificada habida cuenta de dos factores concomitantes. Que se trabaja-

ba en un terreno harto delicado, el aparato del Estado dentro del cual se inserta la Administración, y la situación de crisis generalizada de dicho aparato con características inéditas para el saber oficialmente reconocido.

Formalmente la obra de Chevallier y Loschak es extremadamente rigurosa, y cuenta con un aparato bibliográfico impresionante. Por lo que respecta a este último punto hay una serie de notas dignas de mención. Los autores no sólo citan prácticamente toda la bibliografía francesa sobre la ciencia de la Administración, sino que demuestran conocerla en profundidad eludiendo, no obstante, hacer alardes eruditos, faceta verdaderamente encomiable y sorprendente quizá por su rareza. Las referencias bibliográficas que generalmente encabezan cada capítulo, se circunscriben principalmente a la producción continental. Las menciones de autores anglosajones ocupan un lugar de menor entidad. No es preciso recurrir al tópico chovinista para comprender esta selección, ya que el acentuado sentido pragmático de aquellos cuadra mal con la intencionalidad y el hilo del discurso, eminentemente teórico, de esta obra. La actualidad de la bibliografía es otro de los aspectos a destacar. En este sentido tendríamos que referirnos a algo que a primera vista resulta chocante, pero que adquiere todo su sentido cuando nos adentramos en el contenido de estas densas páginas: la incursión sin ninguna clase de prevenciones en los distintos ámbitos de las ciencias sociales (jurídico, sociológico, filosófico, etc.) en tanto que

puedan aportar elementos útiles para el objeto de estudio.

El punto de partida se explicita claramente: trazar los supuestos epistemológicos y metodológicos que permitan construir un cuadro teórico que sirva de referencia y ayude a explicar la Administración Pública, en el entendido de que no toda obra que trate de la Administración puede encuadrarse en esta disciplina. No es el tema, sino la perspectiva, la que conducirá o no a considerarla relevante para la ciencia de la Administración.

### Epistemología y metodología

Toda ciencia, afirman los autores, crea su objeto científico: el conocimiento científico no consiste en describir lo que es visible, sino en hacer aparecer la estructura oculta de una realidad. Esta característica, común a todo el pensamiento científico, está particularmente acentuada en los dominios que tocan a la naturaleza y el funcionamiento del Estado, lugar de inserción de la Administración Pública.

La modernidad de la ciencia de la Administración tiene no sólo un aspecto aparentemente negativo, su falta de consolidación, vale decir de tradición, aunque en el trabajo que nos ocupa se exploren sus antecedentes más lejanos, sino también un rasgo profundamente positivo. Debido a su juventud la ciencia de la Administración puede moverse con más agilidad dentro de lo que parece es la tendencia actual de la ciencia, esto es, la toma de conciencia de que la com-

prensión de cualquier fenómeno implica interdisciplinariedad. Los supuestos metodológicos de la ciencia de la Administración son plenamente modernos porque responden a las necesidades del conocimiento del mundo actual. Si se admite, siguiendo a Weber, que el objeto de toda ciencia es un objeto construido en función de una problemática teórica que permita someter a una interrogación sistemática los aspectos de la realidad que están en relación con esa problemática planteada, es ésta y no el campo de lo real, delimitado de antemano, lo que define la naturaleza, el contenido y los límites de una disciplina científica.

En este sentido conviene precisar lo que los autores entienden por interdisciplinariedad, que opone a la pluridisciplinariedad. La pluridisciplinariedad, afirman, consiste en la colaboración de varias ciencias, conservando cada una su especificidad, y se opone a la interdisciplinariedad que implica confrontación, intercambio de métodos, de conceptos, de puntos de vista, que sobrepasa la «cleptomanía académica», es decir, la adquisición no crítica de observaciones o conceptos de otras ciencias.

La obra de Chevallier y Loschak es al mismo tiempo densa y clara, sistemática y concisa. A pesar del vastísimo panorama que contempla y de la profundidad con que aborda cada problema, su lectura se hace atrayente y fluida, aunque exige una cuidadosa atención, donde ninguna referencia es gratuita o arbitraria.

Una breve introducción expone el estado actual de la ciencia de la Administración en Francia y el

propósito de la obra, definido como ensayo de construcción de un balance de la producción científica disponible dentro de la unidad que proporcione un marco teórico consistente, que no pretenden ni inmutable ni cerrado. Se examinan seguidamente las orientaciones que prevalecen o han prevalecido en Europa, en Gran Bretaña, en los Estados Unidos y en los países socialistas. La evolución histórica de los conocimientos en torno a la Administración sacan a la luz datos interesantes que hacen comprensible el estado actual de esta ciencia. Así, por ejemplo, la suerte corrida por el Derecho administrativo, monopolizador de los estudios sobre la Administración en el continente, correspondiente a las condiciones sociopolíticas del momento, o la influencia del Estado germano en las teorizaciones jurídicas alemanas. Dentro de este apartado resalta la excelente panorámica que trazan de la ciencia que nos ocupa en los países del Este, trabajo tanto más apreciable a causa de la dificultad de la tarea y de nuestro propio desconocimiento. El recorrido que ambos autores hacen no es meramente descriptivo, ya que tratan de explicar los factores que inciden en una determinada orientación y las consecuencias científicas e ideológicas que suponen.

Las coordenadas epistemológicas y metodológicas, que, en su obra anteriormente mencionada, venían esquemáticamente dibujadas, se desarrollan ahora en profundidad. Las relaciones entre ciencia e ideología, la posibilidad misma del conocimiento científico, los límites o las trabas de éste, la problemática

en torno a la objetividad científica, la dialéctica entre causalidad y libertad; en fin, todas las cuestiones que se relacionan con la ciencia en sí son estudiadas sobria y rigurosamente. En este sentido, es posible apreciar una gran prudencia por parte de los autores, que si bien admiten la validez y la posibilidad del conocimiento científico, no ocultan los múltiples interrogantes que acompañan esta actividad.

Con la misma honestidad se valoran la utilidad de las diferentes técnicas y métodos empleados por las ciencias sociales en cuanto puedan ser operativas para la ciencia de la Administración. El resultado a que se llega es que dentro de este ámbito hay un utillaje capaz de ser manejado productivamente para el conocimiento de la Administración, efectuando los reajustes adecuados al campo de estudio que se contempla. Metodológicamente hay un radical rechazo del pragmatismo, que tanto domina en este terreno. ¿Razones? En primer lugar, los autores se preguntan en nombre de qué imperativo particular la ciencia de la Administración es la única entre las ciencias sociales que no debe respetar la separación admitida por todas las disciplinas científicas entre la investigación y las eventuales aplicaciones a que puedan dar lugar. El pragmatismo se muestra especialmente dañino en las ciencias sociales, porque se corre el riesgo de falsear los resultados, al margen de que implica, ya de por sí, una limitación extracientífica del objeto en estudio, cuando no la imposición de finalidades espúreas, que mediati-

zan el saber. En tanto que paralizan cualquier actividad crítica, esta sumisión desnaturaliza el conocimiento científico aceptando de antemano una serie de premisas incuestionables.

### La autonomía de la ciencia de la Administración

Sobre los supuestos anteriormente esbozados se preguntan los autores sobre la posible autonomía de la ciencia de la Administración, no en el sentido de establecer un corte radical con otras ciencias, pero sí en el de delimitarla especialmente respecto de las más afines, como la ciencia política, la ciencia de las organizaciones o las denominadas «ciencias de la Administración», vale decir, las aproximaciones a la Administración desde el campo histórico, jurídico, económico, etc.

De las diferentes aproximaciones a la Administración merecen una atención especial la que se hace desde la ciencia política y la de la ciencia de las organizaciones. El tema que se plantea respecto a la primera proviene de la inserción de la Administración en el aparato del Estado a través del poder ejecutivo. Dos corrientes doctrinales dominan con criterios contrapuestos. Aquella que considera a la ciencia de la Administración una rama de la ciencia política en el sentido amplio de este término, negándole independencia, y aquella otra para la que la neutralidad que se predica de la Administración le confiere un ámbito propio, distinto del de la ciencia política. En relación con ambas

posturas los autores de *Science Administrative* mantienen que la especificidad de esta ciencia en relación a la ciencia política no nace del hecho de que se ocupen de dos fenómenos distintos, sino del punto de vista específico que se adopte respecto de fenómenos eventualmente idénticos. La dificultad para demarcar una de otra se debe en gran parte a que no es posible amputar la dimensión política de la Administración.

La ciencia de las organizaciones es otra aproximación científica que ha tendido a diluir la autonomía de la ciencia de la Administración. Las corrientes neoliberales pretenden eliminar la singularidad de la Administración Pública sobre la base de la disolución de lo político en lo técnico o en lo económico, a la vez que se apoyan en la universalización del modelo burocrático de organización para negar diferencias sustanciales entre ambas. Frente a ello hay que afirmar la irreductibilidad de la Administración Pública a otras formas de organización, y no en razón de los argumentos tradicionales (la prosecución del interés general, la sumisión de la Administración a un régimen jurídico especial, etc.), sino en razón de su pertenencia al aparato del Estado, a la función singular que ella cumple en el conjunto social.

De las diversas corrientes que se han ido yuxtaponiendo bajo el rótulo de ciencia de la Administración (una tendencia técnico-pragmática muy ligada al pensamiento anglosajón, una corriente institucional estrechamente unida a los estudios jurídicos y la psicología y sociológica ancladas sobre

todo en los problemas de organización), los autores privilegian por su operatividad el análisis de tipo sociológico, a la vez que precisan que la Administración es a la vez una institución, una organización y un sistema de acción.

Centrados en el empeño de explicar el lugar que la Administración ocupa en el sistema social, se aprecia la función específica que ella ejerce, irreductible a una misión de mera ejecución, de correa de transmisión de los dictados del poder político, pues, insisten, la Administración es un fenómeno político. Por esto la ciencia de la Administración está estrechamente articulada a una teoría general del Estado, cuyo poder actualiza en base a sus dos componentes esenciales: la ideología y la coerción. Es el nivel institucional de la Administración.

Es recurriendo al concepto de función que Chevallier y Loschak intentan esclarecer de qué manera y bajo qué formas la Administración se halla comprometida con el papel general del Estado. Sin embargo, advierten, el concepto de función que van a utilizar dista del acuñado por el funcionalismo, en tanto que se van a tener en cuenta no sólo las manifestaciones oficiales del poder estatal, sino también aquellas otras que aseguran, aunque las secrete. Rechazan además toda ecuación entre función y funcionalidad.

### **El aparato político-administrativo**

El lector puede quedar sorprendido por la extensión y minuciosidad que se dedica en este trabajo

sobre ciencia de la Administración al análisis de la naturaleza y el papel que el Estado desempeña, pero la sorpresa desaparece si se tiene en cuenta la premisa, sentada desde el comienzo, de que no es posible comprender la peculiar situación de la Administración en el conjunto del sistema social, si no es a través de su imbricación en el Estado, al cual pertenece y del cual forma parte, y precisamente la parte que actualiza en la cotidianidad el poder soberano del Estado.

Siguiendo esta línea de razonamiento nos van llevando de una manera sistemática al «noyau dur» de la institución estatal. El centro axial de ese nudo duro que es desvelado a través de un detallado examen está constituido por la fuerza, o monopolio legítimo de la violencia, y la ideología cuya trabazón excluye toda posibilidad de demarcación entre segmentos del aparato del Estado especializados en una u otra función. Es más, en cuanto se profundiza un poco en la apariencia de la asignación formal de funciones, se pone de manifiesto cómo una función recubre siempre a la otra y viceversa:

La localización del aparato del Estado a nivel teórico se sitúa por referencia a la sociedad civil. Para un sector doctrinal que parte de Hegel (como culminación de una tradición histórica más antigua que se remonta a Aristóteles) ambos términos se oponen, mientras que otros, los marxistas, niegan tal separación, en cuanto ideológica, viendo en el Estado una emanación de la sociedad civil. Confrontadas ambas posiciones con la

realidad del mundo actual, incluidos los países del Este, Chevallier y Loschak optan expresamente por la especificidad institucional del Estado, singularidad inmersa en el conjunto social. Esto implica, por otra parte, una toma de posición respecto de una de las corrientes más actuales que identifica la presencia del Estado en todas las instituciones sociales (en el sentido durkeimiano de la palabra), tendencia representada, por ejemplo, en los trabajos de Foucault y sus seguidores. Por el contrario, esta omnipresencia del Estado es para los autores una muestra de la extensión de su papel en la sociedad. Una acepción tan amplia del fenómeno estatal como la indicada, que le identifica con todo lo socialmente instituido, diluye su contenido haciendo imposible una definición estricta de su estatuto. Especialmente al asimilar aparatos reproductores de la ideología dominante con la función ideológica propia del Estado se pierde la coloración singular que ésta toma cuando corre a cargo del Estado.

Otro punto crucial respecto al cual los autores de la obra que comentamos toman una nítida postura gira en torno a la distinción entre política y administración. La Administración, afirman, forma parte integrante del sistema político y de ninguna manera puede ser definida desde una posición de exterioridad respecto de este sistema. El papel peculiar que la Administración desempeña es precisamente hacer materialmente presente el poder estatal. Indudablemente la Administración realiza determinadas tareas de índole administrativa, de gestión, pero es-

tas tareas, funciones o servicios son inseparables de su misión política. Trazar una línea divisoria dentro de la organización administrativa entre un nivel político y uno administrativo es ilusorio, como lo demuestran las infructuosas tentativas que se han realizado. La separación entre lo político y lo administrativo es de carácter normativo y no resiste la prueba de los hechos; a lo más que se puede llegar es a una cierta especialización coyuntural.

### La función coercitiva

La cuestión de la dominación política y los problemas que ésta plantea, tanto por lo que respecta a los países de economía de mercado como a los de planificación central, son examinados con atención a la vista de su perennización e incluso reforzamiento en el mundo entero.

En la medida que el aparato del Estado tiene como misión perpetuar un sistema de dominación, debe tomar a su cargo los conflictos que pueden poner en peligro el orden existente. Bajo este principio se van estudiando los sutiles meandros por los que va a discurrir la acción estabilizadora que aquél ejerce. La planificación social y la socialización son encaradas como instrumentos privilegiados de reducción de las tensiones, para concluir que, pese a todos los esfuerzos, las tensiones sociales no pueden ser real y duraderamente evitadas; apenas una brecha se cierra, aparece otra en el edificio social. Este fenómeno que la constatación impone, puede ser ex-

plicado como el producto de una sociedad dinámica en proceso continuo de remodelación (tesis liberal). Para los marxistas la verdadera causa reside en el conflicto irreductible que opone a una sociedad dividida en clases y cuyo resultado es cabalmente el Estado.

En este tema, como en los precedentes, la línea discursiva transcurre con arreglo a las mismas pautas de desarrollo: planteamiento de la problemática central a considerar, exposición de las diversas aportaciones, crítica de las mismas desde el doble punto de vista científico e ideológico, estado actual de la cuestión con referencias concretas que la teoría aspira a explicar; no hay síntesis doctrinal, los temas quedan abiertos con sus puntos oscuros o sus interrogantes. He aquí un atractivo más de esta obra en común.

Uno de los problemas más complejos con que se enfrenta el estudio del sistema político-administrativo es el que gira en torno a la unidad del aparato estatal. ¿Cómo explicar a la vez la unidad del Estado, petición de principio que reclama su papel de dirección social y la multiplicación de sus organizaciones que, al menos en apariencia, gozan de cierta independencia e incluso a veces parecen oponer frenos al poder central? Chevallier y Loschak intentan mostrar cómo ambos aspectos no sólo no son contradictorios, sino que responden a las necesidades de ese instrumento de dominación cuando se llega a un cierto estado de desarrollo de la estructura social.

El aparato del Estado, afirman, no se presenta como un bloque

monolítico, socialmente homogéneo e impermeable a toda influencia exterior. El Estado está atravesado por conflictos y oposiciones múltiples que no son sólo de naturaleza corporativa, sino que reflejan tensiones más profundas, conflictos sociales reales que transcribe en su configuración.

En principio, el aumento considerable del número de funcionarios públicos ha impuesto una diversificación del origen social de los mismos y, sobre todo, ha roto su unidad cultural. Hay una ruptura del medio administrativo tradicional, con anterioridad perfectamente jerarquizado. De una parte, la alta administración de los grandes cuerpos, basada en el culto al Estado y ampliamente recompensada por una serie de privilegios que hoy han perdido su importancia decisiva en relación a los que se disfrutaban en el sector privado. De otra, el mundo de los pequeños funcionarios, que buscan ante todo en la Administración un medio de promoción social y de seguridad en el empleo. Estas transformaciones sociológicas se traducen en una agudización de las tensiones latentes o manifiestas que comprometen la unidad estatal. El movimiento sindical dentro de la función pública es, a este respecto, totalmente significativo.

A pesar de las oposiciones sociales que, como se ha visto, le atraviesan, el aparato del Estado conserva una cohesión específica ligada a la misión que le está asignada en la sociedad. Si la preservación del orden jerárquico continúa siendo el objetivo último, esto exige hoy ciertas concesiones y la



puesta en práctica de ciertas técnicas que, dando la apariencia de una mayor flexibilidad, conserven lo esencial. No obstante, no hay que hacerse ilusiones. Si el aparato jerárquico puede aparecer más suavizado en ciertos servicios, no ocurre lo mismo, sino todo lo contrario, un reforzamiento de la disciplina, en los aparatos fundamentales del ejercicio de la coacción. Estas organizaciones, la armada, la policía, la justicia, están sometidas a un régimen exorbitante sobre las que se descarga todo el peso del poder jerárquico.

La cuestión de la unidad del Estado adquiere toda su complejidad cuando se plantea a través de la unidad de los servicios y de su dimensión espacial o territorial. Tanto para los marxistas como para Max Weber, la unidad del Estado se conecta a su carácter instrumental y tiende, en consecuencia, a subestimar los elementos de diferenciación que en él se producen. A este punto de vista tradicional se opone hoy una visión más matizada.

Lejos de aparecer como un todo coherente, el aparato del Estado se caracterizaría hoy por la yuxtaposición de múltiples instrumentos de intervención social, diversamente articulados. Las distintas ramas del Estado se han convertido en enormes máquinas cada vez más complejas que entablan con su medio relaciones específicas, en función del tipo de necesidades que tratan de satisfacer. La forma de articulación, el peso relativo de uno u otro sector del aparato estatal, en fin, la estructuración del Estado recobra su unidad, aparentemente dispersa

en una multiplicidad de organizaciones e intervenciones que tratan de desarrollar su propia autonomía respecto del control de la jerarquía, por efecto de la lógica social que le atraviesa, que implica un principio de orden y de subordinación. Bajo el impulso del sector social dominante, el Estado recobra su capacidad de integración y socialización del medio administrativo.

Dentro de este esquema general de equilibrio del aparato del Estado se inserta el estudio de su dimensión espacial. Dos fenómenos están a la base de la acción territorial del Estado. La consideración de que la estructuración del espacio no es un dato natural y socialmente neutro, sino un producto social y que, en consecuencia, la organización del mismo evoluciona paralelamente a las estructuras sociopolíticas fundamentales. A cada tipo de sociedad corresponde un modo de ocupación del espacio consecuente con la reproducción del orden que el Estado garantiza.

### La función ideológica

El examen que los autores hacen de la función ideológica es asimismo de un rigor y una profundidad notables. Más de una monografía sobre el tema envidiaría la amplitud de las consideraciones que aquí se hacen y la sugerencia de sus reflexiones, pero a mi juicio la extensión que ocupa el tema en el conjunto de la obra es algo desmesurada, aun admitiendo el papel fundamental que el aparato político-administrativo juega al respecto.

Este es, por cierto, uno de los ejes principales que configuran la función ideológica en cualquier conjunto social: la ideología es una dimensión necesaria del poder, la ideología no sólo legitima el monopolio estatal de la violencia, sino que por el camino de la fetichización y de la ocultación, la hace al mismo tiempo menos necesaria, esto es, ahorra el enorme gasto de energía que el uso abierto de la violencia exige, y la diluye, pues permite contener los antagonismos sociales dentro de límites soportables para el sistema. Hay que señalar, sin embargo, que ambos fenómenos, coerción e ideología, están intrínsecamente unidos, pues la sumisión de los individuos, la aceptación como justo y necesario tanto del orden social y político existente como de la propia institución estatal, requiere un cierto grado de coerción que posibilite la hegemonía del discurso ideológico del poder.

El papel del Estado es imprescindible a los tres niveles en que se puede considerar la función ideológica: la construcción de un entramado de representaciones, creencias, etc., coherente, la difusión de las mismas a través de los cauces institucionales apropiados y la impregnación misma de la ideología en la configuración de las formas por las cuales se difunde. El orden social no aparece entonces como el resultado de un enfrentamiento entre grupos, sino como la expresión de una necesidad objetiva impuesta por la vida en sociedad. El Estado al afirmarse como depositario exclusivo de relaciones de dominación excluye toda posibilidad de trasposición de

este tipo de relaciones a la esfera de los intereses privados. Paralelamente el Estado lleva a cabo una serie de acciones que tienden a reforzar y desarrollar los sentimientos comunitarios de los individuos de la comunidad nacional, bien mediante la designación movilizadora de un enemigo exterior, bien haciendo resaltar la solidaridad de los intereses particulares en torno a un mismo proyecto colectivo, que hoy día constituye la mística del desarrollo económico, del crecimiento. Esto explica, a juicio de los autores, la extrema vulnerabilidad de todos los regímenes a la amenaza de la crisis económica. Asimismo refuerza la extensión de solidaridades parciales no menos eficaces.

La justificación de la legitimidad del orden estatal se basa para Loschak y Chevallier en la representación del Estado como principio de organización y de unificación de la sociedad en su conjunto, a lo que corresponde la promoción de su imagen como un poder majestuoso y lejano. La abstracción de la entidad estatal es la que permite desligarla de toda personalización contingente y dotarla de una existencia intangible. Como un poder majestuoso y lejano. En la exposición de las concepciones que los liberales mantienen en torno a la naturaleza y funciones de la ideología sobresa la actualidad desusada con que se aborda el tema. Huyendo de los tópicos decimonónicos, la versión liberal que se nos presenta es plenamente actual. Quizá cabría anotar la amplitud que los autores dan al término y que vendría definido por su oposición a la corriente marxista.

ta. Dentro de esta última se huye del esquematismo o los lugares comunes y se recogen las aportaciones más recientes al tema, desde las ya clásicas de Gramsci a las de Althusser, Reich o Lefort. La selección se hace, pues, en base a las aportaciones de los autores más que sobre la de una discutible ortodoxia.

Dos cuestiones nos parecen de un interés especial. Consecuentes con las posiciones que han venido manteniendo hasta el momento los autores se niegan, una vez más, a diluir un aspecto fundamental del fenómeno estatal en el conjunto de las instituciones societarias. El trabajo ideológico es orientado, canalizado, por instituciones diversas que con el desarrollo político tienden a ser más numerosas y complejas, una buena parte de las cuales guardan un estatuto privado, tan sólo parcialmente controladas por el Estado. Desde el momento en que estas instituciones contribuyen a reproducir y a reforzar el orden social existente, según ciertos autores, forman parte de Estado, cualquiera que sea su estatuto jurídico. Frente a esta concepción amplia los autores insisten en la especificidad del fenómeno estatal que tiene unas particularidades definidas que le distinguen de la eventual concurrencia del sector privado. Esencialmente esta particularidad es la íntima unión entre ideología y coerción. No solamente cada componente del aparato del Estado trabaja a la vez sobre este doble aspecto, sino que no hay dentro del Estado órganos especializados en la producción ideológica, todo sector del

Estado es a la vez fuerza y legitimación de esa fuerza.

La función del derecho en la legitimación del rol del Estado se plasma alrededor de la noción del «interés general» (o en su traducción, «el servicio público»). El interés general tiende a establecer el consenso presentando al Estado como un poder necesario y bienhechor, neutro, respecto a los diferentes grupos que componen la sociedad. Desprovista de contenido intrínseco, se expresa de manera puramente formal y procede por postulados y afirmaciones tautológicas.

La ideología del interés general, como toda ideología, ha sufrido una serie de deslizamientos y torsiones que le han permitido cumplir su papel social.

En un primer momento el interés general es considerado como fundamento del poder del Estado, así como el límite de sus prerrogativas: insensiblemente se ha pasado a la idea opuesta, según la cual este aparato expresa siempre, y por esencia, ese interés general, atributo específico del poder del Estado, que impregna el conjunto de sus actividades.

La eficacia de esta ideología ha sido indudable, alcanzando su objetivo por medio de la mistificación-ocultación del papel del Estado en el conjunto social, permitiendo justificar y legitimar el conjunto de sus acciones. Las nuevas modalidades de intervención del Estado han desplazado su eficacia hacia el de los sistemas participativos. Este hecho, añaden los autores, no es sólo característico de los países occidentales, se puede constatar una evolución similar en

los países socialistas en los que el acento recae en la exigencia de democratización del funcionamiento de la Administración. El eje del discurso gira ahora no en torno a un principio, sino de una práctica, resultado de la crisis de los sistemas de representación. La nueva fuente de autoridad no se obtiene del alejamiento, sino al contrario de la aproximación a los administrados.

El análisis del discurso del poder, que no se confunde con la ideología que lo gobierna, es otra de las interesantes aportaciones de esta obra. La autonomía del proceso discursivo da lugar a un análisis del mismo independientemente de su contenido y nos introduce en los diversos sistemas de análisis posibles, en las condiciones de su producción y de su naturaleza.

Con las diversas modalidades que toma la vinculación ideológica, los procesos de socialización, aculturación, movilización, etc., y de sus efectos, esto es, en la formación, conservación del consenso básico imprescindible, nos introducimos en la última parte de este primer título, donde se trata de la crisis ideológica que hoy parece profundizarse por el rechazo a los valores dominantes que se plasma en determinadas formas de contestación al sistema. Una vez más hay que señalar el interés de las consideraciones que en torno a estos temas se vierten, al margen del acuerdo que puedan suscitar.

### **La dinámica institucional**

El título segundo y último de este volumen gira en torno a la dinámica institucional y está cen-

trado, por tanto, en torno a problemas específicos de las estructuras administrativas. El punto de partida para las reflexiones que los autores hacen de los diversos sistemas administrativos se desarrolla a partir de una doble constatación. De una parte, la similitud de las formas de organización administrativas a nivel mundial; de otra, y contrariamente a lo que implica una concepción esencialista de la administración, no es posible hablar de un fenómeno administrativo en sí, independiente de las condiciones sociales en las que se desenvuelve, y que encontraría en sí mismo su propio mecanismo de explicación. El primer problema a plantear será, por tanto, el tipo de relaciones que se entablan entre el aparato político-administrativo y su entorno social.

El análisis culturalista, representado por los estudios de M. Crozier, estima que los sistemas administrativos, más todavía que otras instituciones sociales, expresan un modelo de civilización, unos rasgos culturales específicos en cada país y que determinan sus características esenciales. Aunque Crozier ha trabajado especialmente el sistema francés, establece iguales correspondencias respecto las instituciones y la cultura de otras naciones.

Esta explicación sobre la determinación de las instituciones por un sistema de relaciones humanas definidas en términos de tradiciones y de cultura, no parece sólida, pues además de la metodología empírico-dogmática sobre la que se construye, se contradice con el examen de la realidad social, que muestra cuán diferentes son las

pautas de comportamiento que siguen las diversas capas sociales de un conjunto nacional.

Una explicación diferente, pero en cierto modo análoga es el de aquellos que establecen una similitud entre la estructuración administrativa y los principios de organización que rigen una sociedad basada en criterios de eficacia. Las organizaciones sociales funcionan con un menor gasto energético si son homotéticas a su entorno. La perspectiva institucional concibe las homologías entre la estructura del aparato del Estado y las de otras instituciones sociales por la transversalidad de las funciones sociales. La singularidad de las organizaciones se establece como resultado de las diversas instancias sociales que la atraviesan; totalidades parciales, ellas son proyección, refracción y polarización del sistema social global. Los institucionalistas, sin embargo, se preocupan más que de las correspondencias estructurales, de las relaciones que los individuos establecen con las instituciones. El análisis en términos de institución descubre que la estructura administrativa no se explica por tradiciones culturales o mecanismos similares, sino que responde a una lógica social.

Para Chevallier y Loschak la correspondencia entre las instituciones sociales no se puede explicar en términos de ósmosis, puesto que este concepto no proporciona ningún principio en orden ni de coherencia del conjunto social. El sistema social es un sistema articulado y jerarquizado donde los diversos elementos cumplen a la vez funciones distintas y

complementarias. Las homologías no son el fruto de un sistema indiferenciado, sino la traducción de la determinación global de una forma de dominación. El proceso de reproducción social es un fenómeno complejo que combina varios tipos de determinaciones. La reproducción de las instituciones es siempre reproducción de una lógica de dominación, lo cual no obsta a que éstas a su vez tiendan a desarrollar un margen de autonomía y a establecer relaciones peculiares con su medio específico.

En cuanto al aparato político-administrativo, la división del trabajo constituye el principio fundamental de su articulación con la sociedad civil. Es así que al modo de producción capitalista, por ejemplo, corresponde un modo de organización burocrática, que se expresa en el orden institucional. La historia de la institución político-administrativa ha revelado la correspondencia intrínseca que existe entre el poder social y el ejercicio de las funciones públicas. Las funciones públicas siempre han sido desempeñadas por una élite social, sea ésta de origen terrateniente o financiero, bien, caso del llamado modo de producción asiático, confieran ellas mismas una situación preeminente en la sociedad.

Durante el XIX la alta administración estuvo reservada de manera casi patrimonial a las clases sociales superiores; el desarrollo considerable del aparato del Estado ha cambiado las condiciones de reproducción en su seno de las jerarquías sociales. La extensión de las bases sociales del recluta-

miento de sus agentes, la desvalorización correlativa de los antiguos privilegios funcionariales, han significado un cambio profundo en el equilibrio de la función pública, que si ya desde sus comienzos estaba claramente jerarquizada y estratificada en capas relativamente aisladas; hoy se puede apreciar una clara ruptura entre las mismas que se manifiesta en las relaciones conflictivas entre los agentes de los grados superiores y los empleados medios y subalternos. El nivel social determina el acceso a cada uno de los escalones del aparato administrativo y el estatuto de éste refuerza la desigualdad del punto de partida.

El modelo de organización burocrática expuesto por Max Weber comporta un juicio de valor a favor de la misma en razón de su superioridad respecto de otros modelos organizativos. Los marxistas, por el contrario, establecen un tipo de ligazón diferente entre el modelo de organización burocrática y el modo de producción capitalista, y su juicio es inverso al de Weber, ya que en definitiva el aparato del Estado no sólo es incapaz a largo plazo de amortiguar los conflictos sociales, sino que su intervención no hace más que agravarlos.

Para los marxistas, el modo de producción no determina solamente cierto tipo de estructuración administrativa, sino incluso el estatuto social de sus miembros. El punto más significativo al respecto es la no correspondencia entre el origen social de los funcionarios, su posición de clase en la sociedad y la posición social deri-

vada de su pertenencia al aparato del Estado. Las oportunidades de promoción social que significa su ingreso en éste, hace que a través de diversos mecanismos, la pequeña burguesía, fetichista del poder, se constituya en clase de apoyo para la clase dominante.

Los problemas que plantea la dinámica social al equilibrio administrativo, especialmente en el momento actual, son también examinados poniendo de manifiesto las adaptaciones que se han operado en este aparato. Aquí se descubre una vez más la finura del análisis de los autores. Cuando esbozan los sutiles artificios mediante los cuales a la vez que la Administración parece abrirse, diversificarse, hacerse más flexible y menos lejana (participación, descentralización, planificación, etcétera), no por ello dejan de percibir las constantes estructurales fundamentales que permiten la perennización de la dominación social. Tanto la revolución burguesa como la socialista aclaran este proceso de amoldamiento, del que no se excluyen supervivencias más o menos anacrónicas del curso histórico.

El juego interactivo toma características singulares en relación al sistema político en que se desenvuelve el aparato estatal. A este respecto resalta el grado de autonomía, la fuerza de inercia de que dispone la institución de que se trata para hacer frente al impacto de las modificaciones que afectan al medio político del que forma parte.

El régimen político influye sobre la configuración orgánica particular del aparato estatal, pri-

vilegiando ciertos valores y fijando las reglas esenciales de distribución de sus poderes. Las instituciones políticas, el tipo de relaciones que se establecen entre ellas, el estado de las fuerzas políticas, explican las posibles variaciones de los principios orgánicos de las administraciones actuales.

No deja de ser apreciable que, aunque como se ha subrayado, nos encontramos ante una teoría general de la institución administrativa, esta obra apoya su coherencia teórica en análisis concretos, ausentes o apenas esbozados en tratados de pretensiones más empíricas, y si afirman, como es el caso, una determinada relación entre un sistema político y la organización del aparato del Estado, nos llevan de la mano a la comprensión de las variaciones del estatuto a que están sometidos los funcionarios en este u otro lugar, las libertades y limitaciones de que gozan o el régimen de controles a que se ajusta el funcionamiento de la Administración. Al mismo tiempo se rechaza el simplismo que acompaña no pocas elaboraciones de esta índole y eluden tanto el mecanicismo como la dispersión. Si el Estado forma parte de un sistema más amplio que influye en su configuración interna, en tanto que institución social tiende a autonomizarse asignándose sus propios fines e incluso a ocupar un lugar especial dentro del sistema político. Aquí se inserta con toda justeza el delicado problema del poder de la burocracia.

Digamos de antemano que no debe esperar el lector una solución mágica que despeje definitivamente tantas y tantas contro-

versias. Si, en cambio, y esto es otro motivo de congratulación, una exposición sistemática de los elementos que configuran esta problemática. Si el tema de la burocracia puede ser contemplado como forma de organización, en tanto que categoría social y especialmente como sistema de poder, la óptica analítica no autoriza disociar estas vertientes, por más que su específica articulación amplíe sus dificultades.

A grandes líneas podemos establecer los puntos cruciales de sus reflexiones. De momento la absoluta imposibilidad de hacer abstracción de los diferentes contextos sociopolíticos en los que actúa la burocracia. No es lo mismo ni se dan las mismas variables en los sistemas occidentales, en los países del Este o en los del llamado Tercer Mundo. Examinado el tema a tenor de los instrumentos analíticos legados por Max Weber y Marx, se indican las insuficiencias, los aciertos y sus posibles causas. Se adentran luego en el estudio de las vertientes a que hace alusión la cuestión del poder burocrático, sus fuentes (el paso a una estructura organizativa determinada en la que la competencia técnica parece jugar un papel relevante), las manifestaciones de ese poder (que plantea el asunto de la dominación), y en definitiva por cuenta de quién se ejerce el poder de esa fuerza política en que ha devenido la burocracia.

¿Es la burocracia una clase dominante? La respuesta a esta cuestión nos remite de inmediato a la controversia, más arriba indicada, sobre la naturaleza del aparato del Estado, y más especialmente a la

definición de qué es a lo que se alude con el término, por lo demás equivoco, de clase dominante. Entre otras cosas, los autores sostienen que afirmar que la burocracia es una clase dominante supone que se pueda demostrar que persigue su propio interés. Una cosa es ejercer el poder y otra hacerlo por cuenta propia. Por lo que respecta a los países capitalistas, examinadas las aportaciones más recientes, la conclusión a la que se puede llegar es que en todo caso mantener la hipótesis de que la burocracia ha sustituido a las antiguas clases dominantes es mantener la hipótesis de una estrecha aproximación entre las formas de poder en los países capitalistas y los socialistas. De todas formas no deja de resultar irónico que en la base del poder burocrático se encuentren, al menos teóricamente, las construcciones de un modelo de organización con que la doctrina liberal pretendía despolitizar la Administración.

El problema de la burocracia se plantea en los países socialistas muy temprano, pues Lenin mostró sus preocupaciones al respecto. Pero ¿hablan de la misma cosa Lenin o Claude Lefort?

Al final los autores se permiten hacer una sola contestación: que

todos los análisis, que todos los estudios que se han llevado a cabo, en este momento se caracterizan por una oscilación constante entre la voluntad de desvelar las raíces económicas de la burocracia, conforme a los postulados de la ortodoxia marxista, y la tendencia a admitir que es el poder político el que fundamenta el poder económico de la burocracia soviética y no a la inversa.

Llegados a las últimas páginas de la *Science Administrative*, de J. Chevallier y D. Loschak, dos impresiones quedan fuertemente arraigadas. Que a causa del ingente material utilizado, la brillantez del análisis y la rigurosa ordenación de la obra se nos ha incitado a reflexionar sin descanso. La tensión se mantiene concluida la lectura, porque el cuadro teórico esbozado queda abierto, y queda abierto porque no es posible cerrarlo, por razones científicas y por la índole de los problemas planteados, que tocan el corazón de la sociedad en que vivimos.

Libro que exige más de una lectura si se quiere extraer toda la riqueza contenida en las páginas que hemos recorrido.

BLANCA OLÍAS DE LIMA GETE