

Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'État*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1986, 343 pp.

Raúl Coronilla Cruz

En Francia, el Estado se edificó alrededor de ciertas instituciones fundamentales cuya legitimidad y características son definidas por una historia que se remonta al antiguo régimen y que ha dotado a este país de una tradición política y administrativa muy poderosa. En este marco, la autora, investigadora del Grupo de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de París I, explora diversas características fundamentales de la administración pública francesa y asimismo se adentra en el análisis de su funcionamiento definido por una lógica meritocrática y elitista por parte de los grandes cuerpos que la conforman.

El documento de Marie-Christine Kessler nos presenta una perspectiva que revela en su reflexión una preocupación de índole teórica con respecto a la especificidad de la administración del Estado francés así como un énfasis en sus características institucionales, jurídicas y estructurales. La obra se divide en tres grandes partes imbuidas todas ellas por un cuidadoso seguimiento histórico del desarrollo de las instituciones de la administración pública en Francia y la

descripción de su fundamento legal, aspectos que son obviamente relevantes dados los intereses de la autora.

Los tres capítulos que constituyen la primera parte del libro pretenden describir con cierto detalle los elementos o propiedades de orden estructural que sustentan la dinámica de funcionamiento que rodea a las distintas instituciones denominadas *grandes cuerpos del Estado* y los atributos y procesos formales que los hacen aparecer en posición de dominación frente a sus interlocutores en la sociedad política, administrativa y social.

La autora destaca en un primer momento estos aspectos del fenómeno y afirma que los grandes cuerpos del Estado sustentan su poder en la existencia de reglas institucionales y legales que condicionan sus actividades y les imprimen coherencia y estabilidad. Este formalismo, que tiene una larga tradición en el esquema administrativo francés, ha servido para fundamentar la legitimidad de la autoridad de estos órganos, constituyéndolos en instancias diferenciadas con capacidad operativa y claridad en su territorio institucional.

Esta situación conduce la reflexión de Kessler hacia nuevos y muy interesantes temas. A partir de aquí se adentra, sin apartarse del seguimiento histórico, en el análisis de las ligas de ciertas clases sociales privilegiadas y de los grandes cuerpos del Estado.

En este sentido, se señala que, a fin de asegurar el relevo de generación en generación de las élites bajo el mismo modelo, éstas han empleado una lógica precisa y permanente en la que han intervenido dos mecanismos muy importantes: los grandes concursos y las llamadas grandes escuelas. En efecto, estos mecanismos tienen la función de servir, desde una perspectiva técnica, como formas de selección y conformación de cuadros de funcionarios de alto nivel, y desde una perspectiva política, como medios de creación de un prestigio y una identidad únicas a través de forjar un grupo interno homogéneo y poderoso.

Lo anterior ha significado la barrera siempre presente entre la sociedad civil y la sociedad administrativa. Baste decir que las grandes escuelas reúnen menos de 5% de los estudiantes, pero suministran la mayoría de los altos funcionarios de alto nivel en todos los sectores de la vida administrativa y económica. Por ejemplo, la Escuela Nacional de Administración tiene el monopolio de la formación de futuros miembros de los grandes cuerpos administrativos (Consejo de Estado, Inspección de Finanzas, Tribunal de Contadores), y la Escuela Politécnica tiene casi el monopolio de la formación de los futuros miembros de grandes cuerpos técnicos (Cuerpo de Minas, Cuerpo de Puentes y Caminos, etcétera).

Asimismo, fenómenos tales como la

existencia de un concurso único para poder pertenecer a cada una de esas escuelas, el seguimiento de una misma escolaridad, pruebas idénticas de clasificación previa a la intervención sobre tal o cual cuerpo, la integración en los grandes cuerpos en función de los lugares disponibles, y la elección realizada por los propios alumnos dan cuenta de los intentos por preservar un grupo socialmente homogéneo y una lógica interna autónoma útil en la búsqueda de un sistema global operante. Es necesario recordar, por ejemplo, que los alumnos ejercen cierta presión sobre las direcciones de las escuelas para que las materias que componen los currícula sean lo más estandarizadas y previsibles posible.

De esta manera, la existencia de grandes cuerpos, grandes concursos y grandes escuelas son indisolubles unos de los otros. La solidez de unos tanto como la de otros se integra en un mismo sistema global, histórico, social, educativo y cultural; sin embargo, la autora hace notar que en tiempos recientes, la relación entre cuerpos y escuelas ha devenido en menos sólida. Esta unión para reclutar y formar altos funcionarios con la confianza en la virtud de la selección y el concurso ha sido cuestionada con gravedad por la sociedad francesa. A fin de cuentas, dicen los críticos, las grandes escuelas no son escuelas son, en todo caso, aparatos destinados a seleccionar y a clasificar, son medios que las clases dirigentes utilizan para mediatizar su influencia y otorgar a sus herederos una confirmación oficial y ciertas cualidades intelectuales para que puedan llegar al poder. Su operación contribuye así a la difusión de un estilo de conocimiento que, desde los niveles altos de la admi-

nistración pública se difunden a todo el cuerpo del gobierno. Las alabanzas, que eran distinción de las grandes escuelas, se tornaron en críticas, el exceso de cualidades aparecía como generador de defectos.

Kessler opina que no es posible olvidar, un poco al margen de la idea de que no son más que un instrumento al servicio de las clases dominantes, el patrimonio cultural, científico y republicano de que son herederas las grandes escuelas y, mucho menos, dejar de lado el hecho de que éstas trabajan con cierta independencia y no simplemente como intermediarias evidentes entre la sociedad capitalista y las élites del poder encerradas en una relación conspiradora.

Marie-Christine Kessler elabora una clasificación conformada por tres familias, que intenta abarcar las principales instituciones que podrían considerarse como grandes cuerpos:

1) Los llamados grandes cuerpos de control administrativo y financiero integrados por el Consejo de Estado, el Tribunal de Contadores y la Inspección de Finanzas, todos dedicados a una función de control y de asesoría al poder político. De acuerdo con Kessler estas organizaciones cuentan con funciones definidas alrededor de una paradoja: ser, por un lado, las integradoras de la administración pública y, por otro, sus sensoras. En efecto, una de las funciones de estos grandes cuerpos es asesorar al Ejecutivo, compartir sus secretos y a la vez juzgar y controlar sus acciones lo más imparcialmente posible. Estos órganos han podido tener un papel participativo y de control sobre la administración pública a la que pertenecen, y además han contribuido a edificar la le-

gitimidad administrativa y financiera del Estado a la vez que establecen su propia legitimidad.

2) Los grandes cuerpos técnicos, compuestos por el Cuerpo de Minas y el Cuerpo de Puentes y Caminos, poseen un conocimiento técnico muy especializado de sectores específicos de actividad. Su desarrollo ha sido relativamente paralelo y muy relacionado con la extensión de actividades del Estado. Al Cuerpo de Puentes le concierne la apertura y la vigilancia de grandes obras públicas, proyectos, la responsabilidad de la transmisión y control de contratos, la contabilidad. El Cuerpo de Minas, por su parte, otorga concesiones y permisos, verifica la aplicación del código minero, asegura la vigilancia de los establecimientos y de los suelos, etc. Al igual que los grandes cuerpos administrativos, los grandes cuerpos técnicos también tienen una función de asesoramiento. Su consejo general, que los representa y dirige, asesora a una diversidad de ministerios sobre todas las especialidades que le conciernen.

3) El Cuerpo Prefectoral y el Cuerpo Diplomático poseen una gran carga política y aparecen más directamente como los detentadores de la autoridad del Estado, es decir, mantienen la representación del poder central en un área geográfica dada. Los prefectos tienen la misión más significativa, en palabras de Kessler, son ellos quienes sustentan la representación estatal como depositarios de los intereses nacionales, de la defensa de la legalidad y del orden público. También, son los delegados del gobierno, coordinadores y directores de diferentes administraciones. Los prefectos representan al poder Ejecutivo en el

ámbito departamental o regional y ejercen la tutela de departamentos y comunidades. Su poder se considera, por cierto, más completo que el relacionado con los cuerpos diplomáticos dado que éstos no tienen la misma carga administrativa directa que los cuerpos prefectorales.

La segunda parte del libro, que está formada por tres capítulos, se adentra a su vez en las peculiaridades de estos grandes cuerpos, más allá de las múltiples determinantes estructurales, y en su posibilidad por constituirse en fuerzas sociales autónomas. La autora destaca en este apartado que si los cuerpos del Estado han devenido en Grandes Cuerpos ha sido gracias a sus propias acciones en ese sentido y a su constitución en entidades simbólicas dotadas de una personalidad de grupo. Opina que una característica importante es el hecho de que estos órganos han adquirido dos elementos importantes: por un lado, una autonomía interna al abrigo de influencias o relaciones con el exterior que pudieran mellar su autonomía y, por otro, una capacidad de autogestión lo suficientemente grande como para constituirse en fuerzas independientes.

La hipótesis de Kessler, que habremos de aceptar con reservas, es que la administración pública es por naturaleza diferente de otras formaciones sociales y que tendría que ser vista como distinta del poder político del que sería su instrumento. Habría que definir su función como el aseguramiento, gracias a sus prerrogativas, del orden, de la aplicación de las leyes y del funcionamiento de los servicios públicos.

El ejercicio del poder en el interior del cuerpo se ha efectuado con base en la búsqueda de la unidad y de la igual-

dad en el seno del grupo. Esta homogeneidad unida a una fuerte autoridad en el gobierno interno han sido condiciones fundamentales para la obtención de la coherencia de éste y de relaciones de trabajo muy particulares mediante la adquisición de una personalidad de grupo portadora de valores comunes.

Los dos últimos capítulos, que corresponden a la tercera parte del libro, centran su interés en el sistema de poder que otorga especificidad tanto a las relaciones de los grandes cuerpos del Estado con su entorno como a la concreción de sus funciones en las políticas generales del gobierno. Si hasta ahora los análisis habían sugerido la existencia de una basta élite en el poder, de la que los grandes cuerpos serían a la vez armadura y parte constitutiva, también sugerirían un sistema global que apuntala la prevalencia de una clase dirigente única, consciente y organizada, que persigue tenazmente una política coherente. Kessler plantea, no obstante, que esta integración aparentemente orgánica no es tal, y destaca ante todo la lucha por la independencia y la autonomía de estos cuerpos frente a los tomadores de decisiones más evidentes del poder.

En efecto, la historia de los grandes cuerpos es la historia de su lucha por la autonomía y su existencia no sería posible sin las fronteras que se les ha permitido edificar alrededor de ellas para obtener la independencia del poder político y para constituirse en un mundo particular. Su prevalencia se basa, más que nada, en una fuerte presencia institucional, histórica y prestigiosa, en una situación de dominio basada en las creencias y símbolos que rodean su operación. Su relación o vínculos con de-

terminados grupos no son tan directos u obvios, la obtención del poder en estas condiciones es el resultado de una diversidad de factores que se dinamizan en el sistema y que van desde las luchas y los compromisos con otros grupos a las constantes "maniobras" adaptativas que tienen que efectuar frente a las perturbaciones del ambiente o también las acciones de seducción que realiza ante sus interlocutores.

Marie-Christine Kessler ha rescatado, con evidente conocimiento, ciertos elementos fundamentales de la administración pública francesa sin cuyo examen cuidadoso sería imposible comprender la poderosa tradición existente en este ámbito de la operación estatal. No obstante, el panorama descrito ha sido afectado últimamente por una serie de cambios y procesos que han trasladado el interés hacia la posibilidad de obtener tanto esquemas renovados para la administración pública como modelos académicos para su estudio.

El sistema tradicional es ahora objeto de intervenciones importantes por diversas fuerzas que la impelen a su transformación. La internacionalización, dada la unificación europea, es percibida por muchos como una amenaza para las estructuras actuales y como una necesidad

de adaptación a ese nuevo contexto, incluso se ha empezado a hablar de la existencia de un modelo administrativo europeo. La descentralización que opera en Francia desde 1982 ha creado un movimiento de desarrollo de los poderes locales que se dirige a modificar los complejos procesos de toma de decisiones y aceptación de responsabilidades. La modernización de la gestión, el desarrollo de la sociedad civil y el incremento de "anomalías" administrativas como la corrupción, son tres factores más que coadyuvan a ese proceso. Indudablemente, los factores y sinergias entre esas tendencias constituirán motivos de reflexión para los administradores públicos franceses.

En el ámbito académico se identifican también cambios en las perspectivas para el estudio de la administración pública con la sustitución del enfoque institucional y estrictamente jurídico por otros esquemas teóricos como el organizacional, económico o de políticas públicas, los cuales descentran del análisis el papel de los grandes cuerpos del Estado, sobre todo en sus características estructurales, y lo sustituyen con nuevas categorías que buscan una comprensión que atienda más a la dinámica y a la complejidad del fenómeno.