

## RESEÑAS

MARIANO BAENA DEL ALCÁZAR, *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre parlamento, gobierno y administración y gran empresa*, Madrid, Tecnos, 1999, 756 pp.

En el contexto español de la ciencia política y de la administración, el profesor Mariano Baena del Alcázar ocupa un lugar más que destacado, pues no en vano a él le corresponde ser pionero en la superación de una visión monopolística que desde la lógica del método jurídico, desde luego, sin dar cuenta de toda su complejidad, venía dominando hasta no hace mucho los estudios sobre la administración pública en España. A esa visión, incapaz de aprehender desde sus restricciones una vasta realidad, le opone nuestro autor una pretensión teórica desde planteamientos científico-sociales. La obra que aquí nos ocupa es, sin duda y desde este planteamiento, una de las aportaciones más importantes al panorama de la ciencia de la administración y a su matriz disciplinar, la ciencia política. El estudio que aquí se ofrece es el resultado de una tarea a la que el autor ha dedicado más de 20 años, ayudado por diversos equipos de colaboradores, de los que él da cumplida referencia, también cultivadores de la disciplina.

El libro consta de dos grandes bloques. El primero, de carácter analítico y metodológico, abarca los dos primeros capítulos. La segunda sección de la obra, donde priman el carácter descriptivo y el análisis cuantitativo, abarca los seis capítulos restantes, cuyos títulos, a los que nos referiremos más adelante, muestran bien su riqueza de contenidos. La intención principal del libro es la elucidación del poder que, a los efectos, se categoriza en torno a estructuras reticulares conformadas por un plexo lógico de relaciones y conexiones con el fin de captar las condiciones de reproducción de éstas últimas a partir de los conjuntos de nodos que configuran tales estructuras. Estos nodos se hacen coincidir con los puestos ocupados por los sujetos usufructuarios de poder. Consecuentemente, parte de la hipótesis de la existencia de 1) conjuntos de poder o comunidades reticulares usufructuarias del mismo, cuyos detentadores son contingentes, y 2) de relaciones entre esos conjuntos, no necesariamente prefijadas, pero que, como la indagación lo demuestra, se reiteran en el tiempo acomodándose a las circunstancias.

Investigar los rasgos del poder ha implicado delimitar a efectos operativos sus dos grandes dimensiones: el poder político y el poder económico, residenciados en tres grandes conjuntos: el parlamento, el gobierno y administración y la gran empresa capitalista. Como primer conjunto se estudia el parlamento, significando de paso las peculiaridades político-jurídicas de las Cortes franquistas configuradas en torno a diversos grupos de interés afines al régimen. El segundo conjunto lo constituyen los nombramientos por decreto (nombramientos discrecionales del gobierno); este grupo es, con mucho, el más amplio ya que abarca tanto los puestos del aparato administrativo propiamente dicho como los de organizaciones pertenecientes a las administraciones institucional y medial (organismos autónomos, empresas públicas, consejo de Estado, etc.). El tercer conjunto está compuesto por los que ocupan puestos en los consejos de administración de las grandes empresas tanto del sector público como del sector privado. Estos tres conjuntos y sus engranajes estructurales se estudian, longitudinal y diacrónicamente, en otras tantas situaciones políticas delimitables en el tiempo, a saber, 1939-1975, 1975-1982 y 1982-1991. Estos periodos no son ni mucho menos arbitrarios sino que se hacen coincidir con dos regímenes políticos distintos y tres etapas singulares de la reciente historia de España (dictadura, transición a la democracia y consolidación democrática). Este marco interpretativo modelado en dos dimensiones entrelazadas (en la horizontal los conjuntos de poder y en la vertical los tres periodos políticos) permite al autor aunar lo que de otra forma aparecerían como datos fragmentarios para estudiar el poder en un determinado contexto sociopolítico, el español, atendiendo también a sus transformaciones.

En este sentido, las relaciones de poder, que proporcionan coherencia en sociedades altamente diferenciadas, conforman vectores que penetran en la estructura social por lo que de su análisis, como se ocupa de recordar el autor, se derivan consecuencias que van más allá del propio interés para la ciencia política y de la administración, tanto más cuanto no existen investigaciones sobre el poder del calibre de la aquí efectuada que apelen a una fundamentación en términos de verificación empírica. Nos encontramos, por tanto, con una reflexión de gran calado que aporta elementos esenciales para la conformación de una teoría de la sociedad. En todo caso, los análisis y las conclusiones a las que se llega tienen, por sí mismos, un valor nada despreciable para la especialidad científica cultivada, con notable productividad, por nuestro autor ya que se realiza, nada más y nada menos, un estudio a partir de un banco de datos de 24 446 personas que abarca a los que han desempeñado puestos de poder en España entre los años 1939 y 1991.

Un trabajo que, a tenor del acopio de datos, se constituye en un estudio de envergadura, cuya finalidad es conformar o, en su caso, modificar

las hipótesis a partir de los datos de la realidad, de informaciones empíricas en el marco de una ortodoxia científica con la que se pretende alcanzar un alto grado de abstracción a fin de dotar al estudio de una aplicabilidad universal. En este empeño, no cabe duda, es donde se percibe en la persona del profesor Baena la presencia del teórico social que mantiene viva la tensión entre datos de la realidad y el enfoque teórico. No sólo se limita a dar cuenta de copiosos aspectos de lo fáctico sino que persigue una ambición teórica. La honda reflexión y el análisis cuidadoso a partir de la indagación y rastreo de datos proporcionan una exposición bien documentada y de sólidos fundamentos de las relaciones sociales de poder. El autor, que gusta matizar y atender al detalle, demostrando un gran conocimiento de la materia, realiza, a lo largo y ancho de la obra, todo un esfuerzo de desbroce de la ingente cantidad de datos que, expuestos en clave descriptiva, conducen a diagnósticos precisos. La propia elaboración descriptiva da cuenta, como se verá, de informaciones precisas que arrojan luz en materias de indudable interés para las ciencias sociales.

Desde el primer momento se señala que la investigación se llevará a cabo teniendo como telón de fondo los distintos enfoques de la teoría de las élites como usufructuarias del poder. Nuestro autor se percata de que el poder, como rasgo estructural de la sociedad, es ejercido por las élites. Son los grupos de élites no diferenciados y sistemáticamente entrelazados y relacionados los que no sólo aparecen formalmente como los órganos de dirección de un país, sino que ejercen el poder sobre la sociedad. Retomando el armazón conceptual de los distintos enfoques acerca de la teoría de las élites y su circulación se irán matizando, a partir del estudio longitudinal del caso español, las aportaciones que estas teorías suministran a las ciencias sociales.

La teoría de las élites proporciona así el armazón conceptual distinguiendo, en línea con la apreciación realizada por Pareto, entre conjuntos de élites gubernamentales y no gubernamentales. Existen redes en los ámbitos político-administrativos pero también en los ámbitos económicos, religiosos, culturales, institucionales (partidos políticos, sindicatos, etc.) y por supuesto en los *mass media*. El autor nos recuerda que, de hecho, la teoría de las élites es, desde luego, una teoría hasta ahora especulativa que no está sustentada en investigaciones empíricas. Se toma como punto de partida, pero la investigación aquí realizada confirmará o matizará algunas de sus afirmaciones. La investigación del autor aporta datos para conocer la dinámica de las élites y se justifica en que, habiendo una teoría de las élites, no existen estudios empíricos que la avalen. Si bien en este punto podría argüirse que el estudio de los conjuntos de poder sustentado en el análisis de los que formalmente aparecen como los detentadores del mis-

mo, las élites político-administrativas y económicas, tiene sus limitaciones. A este respecto cabría señalar que, sobre todo, en lo que afecta al ámbito de las organizaciones político-administrativas, las decisiones de sus élites formales están sujetas a procesos de negociación y renegociación continua. Por lo demás, la aparición de sistemas político-administrativos de distintos niveles (descentralización política o administrativa y supranacionalidad) hace más difusas las redes de poder. Empero, en sociedades con crecientes grados de complejidad inmersas en procesos de globalización la distinción público-privado deviene borrosa, lo que implica una mayor dificultad para identificar los elementos que conforman los conjuntos y redes de poder. Y lo mismo acaece, con más virulencia si cabe, en punto a los análisis que se refieren a las grandes empresas nacionales, si es que en la actualidad puede hablarse propiamente de este tipo de empresas, pues éstas se encuadran en grupos transnacionales (¿puede considerarse a Telefónica como una empresa española?) afectadas por la liberalización e internacionalización de los mercados de capitales; sus estrategias se deciden fuera del territorio en el que operan y su capital no lo detentan necesariamente los miembros de los consejos de administración, sino que éste está en poder de los grandes fondos de inversión internacionales, lo que impide conocer quiénes realmente ejercen el poder a partir de datos nominales. Estos fondos están más interesados en la revalorización de su inversiones que en la gestión, que, por otra parte, y cada vez en mayor medida, depende de los directivos no necesariamente poseedores de capital, pero sí de conocimientos altamente valorados sin, necesariamente, representación en los consejos de administración. Los criterios clásicos de capital suscrito y desembolsado, ventas o número de empleados ya no resultan tan relevantes como la capitalización bursátil.

El caso es que, en conjunto, en los últimos años se está produciendo de forma acelerada una pérdida del poder regulador de las instancias centrales en el marco de los estados nacionales y sus aparatos político-administrativos y económicos, resultado de la finalización de un proceso de concentración que ha durado varios siglos y que, recientemente, está tocando a su fin o, al menos, adoptando otra fisonomía, lo que configura un sistema en donde la identificación de los nodos en donde se residencia el poder se hace más difícil.

En la parte central del trabajo se lleva a efecto el desmenuzamiento racional y la organización sistemática de los datos con objeto de estudiar los grupos de personas, de los que se ocupa el capítulo IV, y los puestos que desempeñan, a lo que se dedica el capítulo V. Ello en aras de evidenciar posteriormente la existencia de un grupo cualificado en cada periodo con representación en dos o más de los conjuntos considerados. Es precisa-

mente el estudio de los entramados específicos y de las relaciones derivadas de la doble o, llegado el caso, triple presencia en diversos conjuntos lo que constituye el punto nodal de la investigación.

A efectos operativos los datos se agrupan distinguiendo entre núcleo, periferia fuerte y periferia absoluta, siendo el núcleo el objeto principal del estudio, entendiéndose por tal el grupo de personas que en el transcurso de un mismo periodo político ha estado en más de un conjunto de poder, es decir, el agregado de personas que acaparan puestos de importancia capital y que desempeñan un puesto en dos o más ámbitos del parlamento, el Ejecutivo o la gran empresa. Se verifica en el núcleo la presencia constante de los burócratas o altos funcionarios de la administración que tiene su apogeo en la época franquista, pero que también es importante, aunque en menor medida, en los otros dos periodos considerados.

A partir del análisis de los datos se hace explícito que las personas que forman parte del núcleo mantienen relaciones entre sí y con las pertenecientes a otros grupos. Bien es verdad que el análisis torna visible la existencia de cortes en distintas etapas cronológicas, lo que, sin duda, conforma la circulación de las personas tal y como afirman los postulados de la teoría clásica de las élites. Las indagaciones realizadas hasta aquí suministran el hilo conductor para demostrar que, más allá de las personas y de las circunstancias y avatares históricos, permanecen las relaciones de poder, es decir, el sistema de interconexiones que asegura su existencia.

El capítulo V se centra, como se acaba de mencionar, en el análisis de los puestos. A este respecto se patentiza una estabilidad en la relación puestos-personas atendiendo a la condición de burócratas de sus usufructuarios. De ello se sigue que ostentar esta condición otorga, sin duda, ciertos grados de inamovilidad a sus titulares. En consonancia con los objetivos de la investigación se estudian los puestos que reiteradamente se ocupan por un reducido grupo de personas. Se columbra que la renovación de los equipos de poder, sea por un cambio de régimen e, incluso, de gobierno, no implica un cambio en los puestos, ni siquiera en las personas que los ocupan. De aquí se deriva que la permanencia de puestos en el subsistema administrativo es independiente de la situación política. El análisis empírico muestra que los nombramientos por decreto, o nombramiento discrecional por parte del gobierno, recaen en burócratas pertenecientes a 12 grandes cuerpos, de donde se colige el poder que estos grandes cuerpos ostentan en todos los ministerios y en todas las situaciones políticas. Esta constatación desbarata una creencia extendida que supone que los nombramientos se hacen a favor del cuerpo dominante en cada ministerio.

Respecto de la gran empresa se estudian tanto las del sector público como las del sector privado. Este estudio se realiza observando los puestos

en los consejos de administración de las primeras 500 empresas en términos de capital y ventas deslindando tres cortes temporales: los años 1972, 1980 y 1988-1989. La observación pone de manifiesto la simultaneidad de varios puestos de consejero en distintas empresas, en especial de los consejeros de los grandes bancos (amparados hasta la integración de España en la Unión Europea por el denominado *statu quo* bancario o régimen oligopolista consistente en el proteccionismo ante la competencia exterior y, de consuno, el reparto del mercado interior conforme a condiciones pactadas). Los consejeros de los bancos lo son a su vez de distintas corporaciones industriales que operan en los diferentes sectores económicos en virtud de sus participaciones accionariales o bien del grueso de sus empréstitos. Se demuestra así la existencia de una oligarquía financiera en la que se residencia un poder importante al controlar la parte del león de la economía nacional. Mas, por otro lado, se observa la presencia de consejeros de grandes empresas en puestos políticos, lo que demuestra el grado de conexión entre el poder económico y el poder político. En particular, se saca a la luz la presencia de representantes de los grandes cuerpos en los consejos de administración de las empresas públicas. Esta presencia es importante en punto a identificar grados de poder ya que, hasta su desmantelamiento a lo largo de los dos últimos decenios, el sector público empresarial ha sido la locomotora industrial del país. De la incursión de altos funcionarios en el mundo de la economía, quienes, no se olvide, participan del poder político y tienen una influencia capital en la formulación e implantación de políticas públicas, puede colegirse que, a su vuelta a la administración, estén en mejor disposición de diseñar políticas económicas que se adecuen a los intereses empresariales.

El capítulo VI se ocupa de la circulación y renovación de las élites, que lo hacen ya sea dejando de pertenecer a un grupo de poder o bien circulando entre los tres ámbitos que se estudian. A partir de los datos se elucida que de las 24 446 personas, 1 152 (entre las que se encuentran 30% de funcionarios civiles) se mantienen en las tres situaciones políticas. La presencia de burócratas, procedentes de determinados cuerpos, en los conjuntos de poder analizados y en todos los periodos estudiados, confirma el *Beamtenherrschaft* weberiano como uno de los rasgos específicos de la cultura política española. De esta cifra de 1 152 personas, un porcentaje importante están situadas en el núcleo, lo que viene a demostrar que estar en el núcleo favorece el mantenimiento y que, por ende, las personas situadas en el núcleo se renuevan menos que las ubicadas en la periferia. El capítulo se cierra con un apéndice de valioso interés intrínseco dedicado a los militares. En su caso se demuestra su adaptación a la pauta general de mantenimiento gradual decreciente, si bien su circulación hacia posicio-

nes de menor poder en los periodos considerados se produce con mayor aceleración.

En el capítulo VII se expone y describe la composición del núcleo desde la doble perspectiva de agregado humano y de conglomerado de puestos. Se muestra cómo el núcleo adopta unas características generales comunes a las tres situaciones políticas. Del agregado de personas que concurren en el núcleo hay una importante presencia de burócratas (entre 50 y 60%, dependiendo de la situación política) que dominan al menos en dos de los tres ámbitos de poder. Ello ocurre también en las tres situaciones políticas, no identificándose, sin embargo, un subconjunto que desempeñe puestos en los tres ámbitos. Como ya se ha puesto de manifiesto se constata de nuevo que la renovación del núcleo se produce por desplazamiento hacia posiciones de menor poder y la insignificancia del número de personas que permanecen en el núcleo en los tres periodos considerados.

En el octavo y último capítulo se estudian las relaciones y conexiones de los puestos del núcleo al tiempo que se comprueba que las relaciones entre los tres ámbitos se producen mediante asociaciones recurrentes de puestos en los distintos periodos. Estas asociaciones se configuran en retículos a base de enlaces nodales a través de los cuales circula la información y se transmiten cogniciones. Esta estructura reticular es común a los tres periodos, es decir, existen conexiones entre los elementos de las redes de los distintos periodos, sin embargo, la forma de la red de relaciones es específica de cada uno de ellos. Así pues, la especificidad de las redes está en su renovación, pero su estructura subyacente permanece. A lo largo del capítulo se analizan estas especificidades haciéndose explícito que las asociaciones que se reiteran en los tres periodos son mínimas e irrelevantes. Finalmente y de consuno con lo anterior se establece la persistencia de una estructura, análoga a las estructuras orgánicas, que asegura la reproducción del sistema reticular.

ÁNGEL IGLESIAS

MANUEL VILLORIA MENDIETA,, *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Madrid, Tecnos y Universidad Pompeu Fabra, 2000, 198 pp.

El texto que se comenta es fruto de la reflexión de un autor con una larga trayectoria de trabajo en distintos ámbitos de la administración pública. Ello hace que sea interesante en varios sentidos. En primer lugar, es el resultado de su experiencia profesional como técnico y directivo de la admi-