

Consideraciones sobre la burocracia

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. FERNANDO GARRIDO FALLA (*)

PRECISIONES TERMINOLOGICAS Y CONNOTACIONES

El Diccionario de la Real Academia Española, ofrece dos acepciones para el término *burocracia*: 1) «Influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado» y, 2) «Clase social que forman los empleados públicos».

En la anterior definición, encontramos ya el punto de arranque para las dos principales consideraciones científicas de que es susceptible el fenómeno burocrático: el punto de vista político-administrativo (que se completaría con el estudio del Derecho de la Función Pública), y el punto de vista sociológico. Aunque el que aquí se va a desarrollar es el primero, importa advertir que la identificación de la burocracia como una «clase social» sólo puede admitirse, o en un sentido figurado (Maura llegó a afirmar que la lista civil de los empleados públicos constituía la *clase media* española) o como paradójica referencia a los sistemas políticos que «teóricamente» afirman haber acabado con las clases sociales (así, la *Nomenklatura* Soviética).

Volviendo a la primera de las acepciones que el Diccionario recoge, hay que subrayar que con el término «excesiva» se está ofreciendo más que un concepto científico un juicio de valor. La burocracia, en efecto, es hoy día una realidad objetiva que se detecta en todos los países con un cierto grado de desarrollo organizativo y que debe ser estudiada y explicada con independencia de que la influencia de los

(*) Sesión del día 8 de abril de 1986.

burócratas «en los negocios del Estado» sea mucha o poca. En realidad, en la definición transcrita se advierte una connotación negativa del fenómeno burocrático que, por lo demás, cuenta con una importante tradición literaria. Así, los autores ingleses del siglo XIX hablaban con desprecio de «ese horrible híbrido del francés y el griego» que, juntamente con el fuego y el hambre constituía la trilogía de los «enemigos del hombre».

Como he comentado en otra ocasión, en su pequeño pero interesante libro *Concerning English Administrative Law* nos recuerda Carr que cuando la Reina Victoria quiso conocer el sentido del vocablo «burocracy», pudo asegurarle Lord Palmerston —que seguramente tampoco había profundizado demasiado en el tema—, que se refería a un fenómeno exclusivamente continental y desconocido en Inglaterra. Con esta respuesta estaba aludiendo, sin duda, a la dimensión político-administrativa que el concepto tiene, pues, en efecto, la burocracia constituye al mismo tiempo causa y efecto de la *centralización*, una palabra asimismo repudiable para la mentalidad británica del XIX, por lo que no debe tampoco de extrañarnos que un obispo anglicano denunciase en 1836 «... el vicio de la legislación moderna llamada *centralización*, una palabra no más extraña a nuestro lenguaje que su práctica a nuestros hábitos y sentimientos». Hoy, siglo y medio después, el Reino Unido cuenta con una formidable y bien organizada burocracia al propio tiempo que su tradicional sistema de *Selfgovernment* no es sino un recuerdo histórico.

Este sentido peyorativo se mantiene como una constante en la literatura sobre la materia hasta que se producen los primeros estudios científicos sobre el tema, especialmente con la decisiva aportación de Max Weber; y no sólo en los países de tradición democrática y liberal (en los que frecuentemente burocracia se ha opuesto a democracia), sino que, como ha observado L. von Misses (en *Burocracy*, 1945), incluso un funcionario prusiano se hubiese sentido ofendido al ser calificado de burócrata o sus procedimientos de burocráticos.

La literatura más desenfadada ha ridiculizado al máximo la pretendida seriedad de la burocracia. En nuestro recuerdo está la famosa «Ley de Parkinson» o la formulación del principio sobre el «nivel de incompetencia» de Peter. Más recientemente, R. T. Fishall se limita a reproducir —en un libro de significativo título (*Burocrats: how to annoy them!*, Londres, 1981)—, unas instrucciones ordenadas por la burocracia militar durante la 2.^a Guerra Mundial: «Estas minas deben ser almacenadas con el fondo hacia arriba». Para aclararlo, el *techo* del contenedor ha sido etiquetado como *fondo*.

LA BUROCRACIA EN EL NACIMIENTO DEL ESTADO MODERNO

Existe acuerdo doctrinal en establecer que uno de los fundamentales factores en la construcción del Estado moderno coincide con el nacimiento de la burocracia. H. Heller ha subrayado, en este sentido, la evolución que conduce desde una Administración en manos de «dilettantes», típica del Estado feudal, a la Administración moderna caracterizada por una rígida jerarquía de las autoridades y una rigurosa delimitación de competencias. Matizando esta evolución, Lorenzo von Stein, en su clásica y monumental *Verwaltungslehre*, observó que para que la burocracia cumpliera tan importante misión fue preciso perfilar sus dos vertientes: frente al monarca, el funcionario aparecía como un puntual y disciplinado «ejecutor de la voluntad real»; por contraste, frente al súbdito, el funcionario aparecía revestido de autoridad (*Obrigkeith*). Disciplina y prerrogativa eran las notas típicas que se daban, sobre todo, en el funcionario prusiano.

Para Max Weber —el máximo teórico del modelo burocrático—, las vías de formación del Estado moderno son: 1) La formación de un ejército permanente; 2) la concentración del poder de decisión; 3) la formación de una hacienda única y, 4) la organización burocrática. Sobre este extremo de la teoría weberiana, habremos de volver.

EL MODELO CIENTIFICO DE LA BUROCRACIA

1. Se debe, sin duda alguna, a Max Weber la construcción y difusión de lo que podríamos llamar el modelo científico de la burocracia moderna. Weber no se limitó, como era habitual en tantos otros autores, a constatar que la historia del desarrollo del Estado moderno se identifica con la burocracia; a la anterior evidencia, añade lo que constituye su aportación fundamental, a saber: de los distintos tipos de legitimación del poder que conoce la historia, el tipo más puro de *dominación legal* o racional es cabalmente el dominio burocrático.

Hay aquí una vinculación de la burocracia con el Estado de Derecho que posiblemente no se haya subrayado con el debido cuidado. Por lo demás, este modelo burocrático se basa en los principios siguientes: 1) las competencias atribuidas a los funcionarios son fijas y están determinadas por reglas objetivas; 2) existe una jerarquía funcional, que ofrece al *dominado* la posibilidad de apelar a una instancia superior; 3) la Administración se basa en expedientes escritos y en la existencia de un cuerpo de escribientes y subalternos de todas clases; 4) la actividad burocrática

presupone un aprendizaje profesional (queda excluida una administración por diletantes o cargos honoríficos); 5) el cargo exige una dedicación total del funcionario, no una ocupación marginal; 6) el cargo constituye una profesión, remunerada, a perpetuidad, y con perspectivas de ascenso en la carrera.

2. En las últimas décadas, el modelo weberiano ha sido sometido a críticas rigurosas. Se ha puesto de relieve especialmente —utilizando los métodos estadísticos de investigación sociológica—, que el tipo de burócrata *neutral* desde el punto de vista político y que se basa fundamentalmente en una neta distinción entre la política y la administración, está lejos de darse en la realidad. En opinión de J. G. Christensen la actitud real de los funcionarios parece demostrar que la tradicional dicotomía puede interpretarse «como un aspecto de la cultura burocrática, reducida así a un barniz superficial, probablemente privado de implicaciones importantes».

En anteriores ocasiones, analizando el papel del funcionario público, tanto desde el plano del *deber ser* como de las exigencias que impone el art. 103.3 de la Constitución, hemos afirmado que una Administración institucionalizada requiere en su burocracia un talante de «eficacia indiferente», pues al burócrata compete instrumentar la ejecución de los programas políticos del Gobierno con la mayor eficacia posible y con independencia de sus afinidades políticas con el partido político en el poder. Este comportamiento aséptico es obviamente el precio que debe pagar por su carácter de funcionario profesional e inamovible.

Mucho me temo, sin embargo, que las cosas no vayan hoy por ahí, ni en España, ni fuera de España.

Con motivo del XIII Congreso de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas (París, julio de 1985), se presentaron una serie de interesantes ponencias, algunas de las cuales publicadas en la «Revista Internacional de Ciencias Administrativas» (vol. LI, 1985, n.º 3), que por su interés merecen nuestra referencia.

Para el profesor D. C. Rowat (de la Universidad de Carleton, Ottawa, Canadá, que resume las ideas que con mayor extensión expone en su libro *Public Administration in the developed democracies*) se observa, tras analizar las tendencias en diversos países desarrollados, no comunistas y de diferente estructura organizativa (entre los cuales incluye a España, a la que curiosamente presenta entre los unitarios), una notable *disminución* del influjo de la burocracia en la elaboración de las políticas. Partiendo del hecho de que la «alta burocracia» ha jugado un papel excesivo en la elaboración de las decisiones políticas, examina los diversos métodos que, para remediar tal situación, han sido aplicados. Y enumera los siguientes: 1) la descentralización política (lo cual, en el caso de España, tenemos que admitir como evidente); 2) un mayor control político sobre los servicios públicos autónomos; 3) un mejoramiento en la «representatividad social» de la burocracia, constituida hasta

ahora por un desproporcionado número de hijos de funcionarios y comerciantes; 4) medidas procedimentales, como la obligación de motivar los actos administrativos (por cierto, algo nada novedoso para los administrativistas españoles), difusión de la institución del *Ombudsman*, derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos públicos, utilización del sistema de presupuestos por programas y presupuesto de base cero, etc... 5) consideración de las opiniones políticas en el nombramiento de los altos funcionarios (algo que —dicho así— podría resultar escandaloso, pero cuya clave está, a mi juicio, en saber dónde se debe establecer la línea de separación entre el funcionario político y el profesional), y, en fin, 6) una mayor participación del Parlamento en la elaboración de las políticas y en el control de la actividad de la burocracia.

Por su parte, el finlandés profesor Pekonen, en su ponencia (*Policy-Making and the relationship between politics and burocracy*) se refiere asimismo a las tendencias dominantes en los países occidentales y en Finlandia. En estos países, los respectivos papeles de políticos y altos funcionarios, teóricamente diferentes, evolucionan hacia una mayor aproximación. Así, se observa que los nombramientos de los cargos superiores de la Administración se efectúan de acuerdo con criterios políticos, mientras que, por otra parte, los partidos políticos se hayan altamente burocratizados. Supuesto este movimiento de convergencia, cabe preguntarse si los políticos son aún necesarios.

Para el autor, los elementos principales de la política y, por tanto, de la acción de los políticos, se encuentra fundamentalmente en sus «relaciones con el lenguaje simbólico». La lucha entre los partidos persigue, ante todo, la supremacía del lenguaje simbólico del vencedor, expresando la capacidad de éste para enfrentarse adecuadamente con las nuevas situaciones. En cambio, el lenguaje de los funcionarios es esencialmente tecnocrático. Su acción para conseguir el bien común, trata de ser lo más neutra y objetiva posible. Y lo cierto es que el lenguaje de los hechos se está imponiendo cada vez con más fuerza. Así, en Finlandia, país dominado por la izquierda desde los años 50, la actual crisis económica le ha hecho perder buena parte de sus posibilidades para ofrecer un lenguaje simbólico atractivo; muchas de sus antiguas consignas se han visto reducidas a simples fórmulas desprovistas de todo contenido.

Paradójicamente, esta pérdida de capacidad de arrastre de la simbología política, determina que los altos funcionarios razonen cada vez más «políticamente». Sin embargo —y esta es la conclusión de Pekonen—, la burocracia es incapaz de reemplazar a los políticos en la creación de nuevos símbolos, aunque esté preparada para mantener el funcionamiento del Estado.

Una interesante base de partida para diferenciar los campos propios de actuación de políticos y funcionarios, se encuentra en M. Baena, quien distingue esta organización y poder: «La idea de organización administrativa —nos dice— está

unida, tanto conceptualmente como en la práctica, al ejercicio del poder, en cuanto que es indispensable que éste disponga de unos medios para ejercer su dominación sobre la sociedad. El poder vertebra y pone a su servicio las distintas capacidades humanas...». Y continúa: «... en cuanto a la *relación entre organización y poder*, ciertamente aquella tiene un *carácter medial*. *El poder mueve la organización y no a la inversa*. Pero también es cierto que el poder no existiría sin la organización. Ello plantea el problema de si ambos se identifican, que no es, en modo alguno, una cuestión de meros esquemas conceptuales. Supone preguntarse si el grupo humano que ejerce el poder es el mismo que maneja la organización, o si éste es otro distinto subordinado a aquél. Si existe un grupo o clase que domina la sociedad y que instrumentaliza a otro grupo para ejercer el poder, o si ambos grupos se identifican al menos en parte. La relación entre políticos y burócratas (empleando los términos modernos) surge así al poco de plantearse una meditación sobre la organización administrativa» («Organización Administrativa», Ed. Tecnos, 1984).

LA BUROCRACIA EN ESPAÑA

1. ¿Quiénes son los burócratas españoles? En la realidad social y administrativa española —nos dice Baena del Alcázar—, pueden considerarse burócratas los funcionarios que pertenecen a cuerpos en los que actualmente se exige título universitario para el ingreso. Para ser calificado de burócrata en España, según esta concepción, se exigen, por tanto, dos requisitos: 1) pertenecer a un *cuerpo* de la Administración (no lo es, por tanto, un contratado laboral); 2) que para ingresar en dicho cuerpo se haya exigido título universitario superior. A mi juicio, esta delimitación conceptual peca simultáneamente por exceso y por defecto. Por exceso, porque la función burocrática lo es *por su naturaleza* (como ya puso acertadamente de relieve el art. 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo al disponer que «las tareas de carácter predominantemente *burocrático* habrán de ser desempeñadas exclusivamente por funcionarios técnicos, administrativos y auxiliares administrativos; los demás técnicos y facultativos deberán dedicarse plenamente a las funciones propias de su *especialidad*»), lo cual quiere decir que son muchos los cuerpos de funcionarios de titulación superior que no realizan funciones burocráticas y que sus funcionarios no pueden ser calificados de burócratas. Este es, por ejemplo, el caso del profesorado universitario y de enseñanza media y, en general, del personal sanitario superior; con independencia de que haya ciertamente servicios burocráticos regidos por médicos o profesores, es obvio que ninguno de estos profesionales, cuando realiza sus específicas funciones, admitirá ser calificado de burócrata.

El concepto peca asimismo, por defecto. La participación en el «poder burocrático» se extiende gradualmente por la escala de la jerarquía administrativa sin que se

pueda trazar el límite formal de la pertenencia a un cuerpo de titulación superior. Sorprendentemente, el poder burocrático sobre los ciudadanos se aloja, a veces, en modestas oficinas regidas por modestos funcionarios de cuya diligencia u obstruccionismo dependen muchas veces los intereses de los ciudadanos.

Dicho esto, estableceremos, para entendernos, que la burocracia coincide con la función pública, es decir, con el conjunto del personal al servicio de las Administraciones públicas que tienen la cualidad de funcionarios públicos. De acuerdo con el autor antes citado y teniendo en cuenta a los funcionarios de la Administración Central, a los militares de carrera, a la Administración Local y a los Organismos Autónomos, se alcanza una cifra de aproximadamente 900.000 personas (de las cuales, más de 150.000 se dedican a la enseñanza, que, como se dijo, no son burócratas en sentido estricto). Como faltan estimaciones sobre la burocracia de las nuevas Comunidades Autónomas, es lícito pensar que el número total de funcionarios se encuentre actualmente alrededor de la cifra de 1.000.000 de personas. Quedan fuera, sin embargo, los contratados laborales y el personal de las empresas públicas.

2. Lo característico de este colectivo laboral radica, desde el punto de vista jurídico, en que está sometido a una legislación especial. El Derecho de la Función Pública no es, sin embargo, un capricho de la doctrina o de la jurisprudencia; responde a circunstancias y necesidades inherentes al funcionamiento de los servicios públicos y a las peculiaridades del desarrollo de la actividad administrativa en general. Es un hecho cierto indiscutible que, cada vez más, los principios del Derecho funcional y del Derecho laboral se aproximan entre sí, pero, con independencia de la intención política que se esconde tras el término «trabajadores de la Administración» hay todavía un dato cierto que queda en pie: el trabajador del sector privado envidia la estabilidad del funcionario público profesional, mientras que éste desearía disfrutar con más plenitud de los derechos de sindicación y huelga y participación en la reglamentación de sus funciones.

La Ley 30/1984 abrió paso a la laboralización de la función pública con la equívoca redacción de su art. 15.1 (del que parece desprenderse que la ocupación de los puestos de trabajo en la Administración por funcionarios públicos ¡es lo excepcional!); y con lo dispuesto en la Disposición Transitoria 6.^a 1 sobre clasificación de puestos de trabajo.

Pero la aplicación de la Ley ha desbordado todas las previsiones. Un examen minucioso de los BB.OO. del Estado del último año y medio demuestra: 1) que la totalidad de las convocatorias para cubrir entre funcionarios puestos de trabajo vacantes se hacen por el sistema de «libre designación»; 2) que, en cambio, se convocan concursos «de méritos», para cubrir plazas clasificadas como laborales (por ejemplo, tres plazas de médicos especialistas: BOE 18 de febrero de 1986); 3) que,

además, la laboralización sirve a la libre contratación para el ingreso en la Administración (especialmente en la local).

Y, ante todo esto, una reflexión final: si algún espíritu ingenuo piensa que medidas como éstas ayudan a acabar con la burocracia y sus connotaciones negativas, pienso que incurre en un cándido error. Lo único que se conseguirá es acabar con el «sistema de mérito» como método de selección del personal administrativo; con el profesional políticamente neutral, que será sustituido por el feligrés político; y, en fin, con la Administración como institución que se convertirá definitivamente en un aparato de dominación política.

La reforma pendiente en materia administrativa puede que consista en medidas que no sirven ni de relleno a un discurso político, ni acaparan las primeras páginas de los periódicos... y que, sin embargo, pueden significar una auténtica revolución. Hace escasamente un par de semanas, aparecía en el BOE (26 de marzo) un Real Decreto-Ley (1/1986) sobre medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales. Por lo que se refiere a las primeras, hay dos a destacar: 1) la consagración como regla del silencio administrativo *positivo* para la obtención de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo; y 2) la supresión del impuesto sobre actos jurídicos documentados que grava las instancias y documentos que los particulares presentan ante las oficinas públicas, así como las certificaciones, autorizaciones y permisos expedidos por las autoridades administrativas. O dicho en lenguaje más directo: la supresión de las pólizas.

Teniendo en cuenta que uno de los más socorridos pretextos de que el «burócrata de ventanilla» dispone para pronunciar con fruición su gratificante «vuelva usted mañana», se encuentra —según «posibles» estadísticas—, en la falta de reintegro de los documentos que el sufrido administrado intenta presentar ¿han meditado ustedes en lo que esto —y otras cosas como esto— pueden contribuir para cambiar determinados hábitos mentales de la burocracia?