

LA SEMANA DE ESTUDIOS SOBRE LA BUROCRACIA ESPAÑOLA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONTENIDO: A) *Generalidades*. B) *“La burocratización de la sociedad”*. C) *“La seguridad social de los funcionarios públicos civiles del Estado”*. D) *“Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de funcionarios”*. E) *“Análisis crítico de la Ley de Funcionarios”*. F) *“Relaciones entre el sistema educativo y la Administración pública”*.—III. REFLEXIONES FINALES.

I

INTRODUCCIÓN

Durante los días 26 a 30 de abril del pasado año 1971 se celebró en Madrid, en los locales de la Universidad Autónoma y bajo el patrocinio de la misma, la Semana de Estudios sobre la burocracia española, organizada por la Asociación Española de Administración Pública.

El objeto de las páginas siguientes es dar noticia de esta semana, primera manifestación pública de las actividades de la mencionada Asociación. Creo que ello no carece de interés, no sólo a la vista del tema, siempre de actualidad, sino también teniendo en cuenta la personalidad de los Ponentes y el objeto de sus respectivas exposiciones. Con objeto de no hacer demasiado extensa esta colaboración, no se entrará en el contenido de las comunicaciones presentadas, limitándose sólo a mencionarlas. En cambio, se examinarán más detalladamente las ponencias presentadas por FUEYO ALVAREZ, DE LA VILLA, NIETO GARCÍA, LÓPEZ HENARES y Díez HOCHLEITNER.

II

CONTENIDO

A) *Generalidades.*

No es demasiado exagerado afirmar que los temas examinados a lo largo de la semana suponían enfrentarse con el estudio, no, por supuesto, de todos, pero sí de los puntos cruciales a propósito de la burocracia española, de tal modo que si las ponencias y comunicaciones se recogieran en un texto escrito, éste podría ser un interesante diagnóstico de la situación de las capas superiores de nuestra función pública.

En efecto, además de la contemplación de la regulación básica, llevada a cabo en la ponencia de LÓPEZ HENARES, sobre *Análisis crítico de la Ley de Funcionarios*, se examinaron durante los días antes mencionados dos puntos decisivos del sistema burocrático español en las ponencias de NIETO, sobre *Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de funcionarios*, y de DE LA VILLA, sobre *La Seguridad Social de los funcionarios públicos civiles del Estado*. El panorama se completó con el estudio de dos temas de tanta actualidad como *La burocratización de la sociedad*, a cargo de FUEYO ALVAREZ, y las *Relaciones entre sistema educativo y Administración pública*, sobre las que habló DíEZ HOCHLEITNER, cerrando la semana.

A continuación, y de forma obligadamente breve, se intentan destacar algunos de los puntos esenciales tratados por los respectivos Ponentes, siguiendo para ello el orden cronológico de sus intervenciones.

B) *La burocratización de la sociedad.*

Tras destacar el carácter anatómico de la burocracia, el profesor FUEYO dedicó la primera parte de su exposición a diseñar una breve genealogía de la misma, en la que destacó que se encuentra desde siempre ligada al aparato de poder, pero que más aún — y esto es lo que le otorga mayor importancia— se encuentra ligada a la “modernidad”, a la razón moderna tal y como pueda ser utilizada como instrumento ordenador y creador por las más variadas organizaciones.

Esto es lo que debe considerarse como carácter sustantivo de la burocracia y verdadera médula de la misma, siendo nociones meramente adjetivas, a pesar de su innegable interés, la asociación de ideas entre burocracia y organización, el carácter formalizado de la actuación burocrática y la más moderna cuestión de las conexiones existentes entre burocracia y tecnocracia.

La crítica de la burocracia se ha orientado tradicionalmente en dos direcciones fundamentales, una de las cuales se refiere a las grandes cuestiones políticas, como es la expropiación del poder, mientras que otra, relativa a la morosidad de la función, ha sido siempre pasto de comentarios del público en general, frecuentemente utilizadas como materia prima por literatos y humoristas.

Tales críticas, y especialmente la primera de ellas, son, en definitiva, inevitables, porque cada tipo de organización de la sociedad crea su propio aparato burocrático. El problema de la apropiación o de la expropiación del poder por la burocracia se presenta, por tanto, en todos los Estados modernos, en cuanto que es manifestación de las tensiones existentes entre Estado y sociedad. Aunque, por supuesto, los matices sean distintos, no dejará de existir siempre una tensión tanto entre burocracia y Parlamento como entre aquélla y los representantes de una ideología oficial determinada.

Todo ello plantea en nuestros días un problema político de considerable magnitud, que aunque, por supuesto, puede referirse a los aspectos políticos en el sentido estricto de ejercicio del poder, se manifiesta con un carácter más general en todos los ámbitos sociales. Se trata de la simplificación y transparencia de las formas de burocratización, necesidad ampliamente sentida, por ejemplo, en la gran empresa privada, afectada por la revolución de los tecnócratas, lo que no es, en suma, más que una aplicación del problema al campo económico.

La burocratización de la sociedad se manifiesta en definitiva en la aparición de "... una nueva clase política, que se caracteriza, no por la creación de una sociedad estrictamente de tecnócratas, sino de... hombres que son capaces de mover hombres, de científicos y técnicos, es decir, de hombres que son capaces de empujar de una manera planificada el proceso de transformación de la realidad".

Es claro que esto había de despertar, y de hecho ha despertado, múltiples reacciones y críticas al titanismo burocrático, entre las que es especialmente conocida, por ejemplo, la de MARCUSE. Pero cabe preguntarse si no se trata, en definitiva, de una característica de la sociedad de

nuestra época, que, si bien da lugar a una alienación del hombre, no produce sino una alienación más en un aspecto determinado, paralela a otras múltiples alienaciones, como las que son consecuencia de la literatura de bolsillo y de los medios de comunicación de masas.

En definitiva, en el mundo moderno, "la personalidad humana se convierte en un sistema despersonalizado de funciones. La apología o crítica de la burocracia tendrá que pasar fatalmente por esta prueba de fuego".

Estas son, a juicio del que escribe, las ideas esenciales de la ponencia expuesta por el profesor FUEYO ALVAREZ. A dicha ponencia se presentó una comunicación sobre *La burocracia en la sociedad española*, en la que se recogían los resultados obtenidos en un trabajo colectivo de Seminario de la cátedra del profesor GARRIDO FALLA, realizado bajo la dirección del autor de estas líneas. En la comunicación se exponían datos numéricos sobre presencia de los funcionarios españoles en las Cortes, los cargos de nombramiento político y los órganos directivos de la gran empresa privada.

C) *La Seguridad Social de los funcionarios públicos civiles del Estado.*

La ponencia del profesor DE LA VILLA comenzó exponiendo brevemente la evolución histórica del tema, y refiriéndose a la creación de Montepíos en el siglo XVIII, la descomposición del sistema en el siglo XIX, con las desigualdades consiguientes y las aspiraciones de la Ley de Clases Pasivas, no cumplidas hasta el Estatuto de 1926, para extenderse inmediatamente en el exámen de éste.

El Estatuto de 1926, de carácter marcadamente estatista, supuso un considerable avance respecto a la cuestión; pero se vio rápidamente desfasado por la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones, ya inicialmente exiguas, y por el desarrollo de la previsión social en la esfera laboral. Tres fueron las consecuencias de importancia de este desfase. De una parte, el fortalecimiento y dispersión del aseguramiento mutualista funcional; de otra, la complejidad y confusión del ordenamiento a causa de las sucesivas reformas efectuadas después de 1926; finalmente, la aparición de mecanismos complementarios de previsión al margen del sistema mutualista, unos de carácter estatal, como el concepto retributivo de ayuda familiar (ahora complemento familiar) y la legislación sobre familias numerosas, y otros resultado del esfuerzo de los

funcionarios, más o menos apoyado por la iniciativa oficial, como los Colegios de Huérfanos, Cajas de Ahorro, Economatos, Cooperativas y, en cierto sentido, Patronatos de Viviendas.

En un planteamiento actual del tema, el cuatrienio clave es 1963-1966, que se abre con la amplia y generosa promesa de la Ley de Bases de Funcionarios civiles del Estado, desvirtuada, por otra parte, por los preceptos de la Ley de Bases de Seguridad Social, que en el caso de los funcionarios remite a la aplicación de leyes especiales.

Una consideración conjunta de ambos tipos de textos legales resulta esencial para comprender la situación actual. Así puede comprobarse si se tiene presente que en la misma fecha, 21 de abril de 1966, se aprueban el Decreto 1120/1966, que contiene el texto refundido de la Ley 30/1965, de 4 de mayo, sobre derechos pasivos de los funcionarios civiles del Estado, y el Decreto 907/1966, que contiene el texto articulado de la Ley de Bases de Seguridad Social. Las disposiciones relativas a derechos pasivos de los funcionarios, sin duda conscientes de su insuficiencia, declaran compatibles los derechos otorgados por el Estado con la percepción de pensiones de las Mutualidades. El texto articulado de la Ley de Seguridad Social mantiene la exclusión de los funcionarios del ámbito de la materia regulada, siendo penoso que se hayan desaprovechado las posibilidades existentes, sin que exista para ello una explicación lógica y pacífica.

Todo ello ha llevado a la existencia de una situación insatisfactoria, favorable a un clima de reforma, cuyo resultado ha sido la creación, por acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de mayo de 1968, de una Comisión Interministerial de Seguridad Social de los funcionarios.

Lo sucedido, sin embargo, es que muchas veces se hacen críticas injustificadas, olvidando los puntos verdaderamente esenciales. Así, por ejemplo, no puede negarse que existe una serie de riesgos de los funcionarios que están mejor cubiertos que los de los trabajadores del sector privado. Comparativamente está mejor protegido un Abogado del Estado que un Licenciado en Derecho al servicio de una empresa privada y un funcionario del Cuerpo General Subalterno que un trabajador no calificado. Las verdaderas fisuras del sistema, a juicio del Ponente, son otras, y consisten en la aceptación del principio de trato desigual entre funcionarios, la inexistencia de prestaciones sanitarias para una parte importantísima y la desproporción entre el coste global del actual sistema mutualista y sus resultados prácticos.

DE LA VILLA terminó su ponencia considerando las opciones para una reforma del sistema legal, que plantea como creación de un mecanismo unitario de cobertura o mantenimiento de un esquema pluralista con adopción de reformas parciales.

A esta ponencia presentaron comunicaciones Isidoro LÓPEZ PENA sobre *La ayuda familiar en el sistema de previsión social de la función pública*, y Marcelino J. TOUBES, sobre *La Seguridad Social de los funcionarios de empleo*.

D) *Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de funcionarios.*

Una de las más brillantes intervenciones en la semana fue la del profesor NIETO sobre el tema del epígrafe. En el estudio de la afirmación de los cuerpos de funcionarios comenzó exponiendo como causas los factores siguientes. En primer lugar, la actuación de los Cuerpos como sucedáneos de los Sindicatos para conseguir objetivos, tales como seguridad ampliamente entendida, cobertura de riesgos y decoro del nivel de retribuciones. En segundo lugar, la operatividad de esta forma de agrupación en el vacío de la inhibición política ya que los Cuerpos llenan este vacío actuando como grupos de presión. Finalmente, actúan también como causas de afirmación auténticas degeneraciones de la actuación de la máquina gubernamental y administrativa, como la apropiación de sectores de la organización o el autogobierno de los propios Cuerpos.

En cambio, para el profesor NIETO, la afirmación de los Cuerpos ha tenido como consecuencia la participación de éstos en el ejercicio del poder, la formación de una tecnocracia que, precisamente por ampararse en el sistema de Cuerpos, no lleva a veces a la eficacia necesaria, y el hecho no menos importante de que el funcionario sólo es sensible a los problemas del Cuerpo a que pertenece, desviándose de la identificación con la organización administrativa.

El apogeo del sistema de Cuerpos puede situarse en 1960, año en que la función pública española es de hecho una gran confederación de Cuerpos, montada sobre una estratigrafía jerárquica. Una prueba de fuerza la constituyó el fracaso de la legislación de 1964, debido a la intervención de los Cuerpos especiales privilegiados en su ejecución, ya que consiguieron retrasar, si no arrinconar, la aplicación del principio

de armonización entre el sistema de puestos de trabajo y el de la organización en Cuerpos.

Subraya NIETO, sin embargo, que, inmediatamente a continuación del apogeo, se ha iniciado un proceso de decadencia del sistema de Cuerpos, que se manifiesta en varios factores. En ella han jugado factores internos, como el malthusianismo, practicado sistemáticamente por muchos Cuerpos privilegiados —agravado por la dedicación de un considerable número de sus miembros a tareas de su función específica—, o el corte generacional entre las promociones más modernas y las anteriores, que llega a veces a ser muy agudo, debilitando la solidaridad tradicional. A estos factores se añaden otros internos, como la inadaptación de las especialidades tradicionales a las exigencias de la Administración moderna o la congelación de retribuciones de los Cuerpos hasta ahora mejor pagados, que, unido a la elevación de retribuciones en otros Cuerpos y en las empresas privadas, disminuye el prestigio de aquéllos. Junto a estos factores hay que citar también una movilidad relativa, en virtud de la cual ciertos Cuerpos han aumentado en importancia y prestigio, mientras que otros han disminuido.

En cuanto al último término del título de la ponencia, esto es, la crisis del sistema, NIETO maneja la expresión en el sentido de coyuntura de cambio y no de catástrofe. Tal como está actualmente el sistema, resulta anacrónico e incapaz de responder a las exigencias que la Sociedad plantea a la Administración. Se impone, pues, la búsqueda de nuevas soluciones de organización de la función pública que eviten la rigidez y privilegios actuales. NIETO no entra a analizar en detalle las características de las nuevas soluciones posibles (respecto a las cuales hay interesantísimas sugerencias en la comunicación de Mario TRINIDAD), limitándose a subrayar algunas grandes líneas de que deben partir los nuevos planteamientos. Entre ellos destacan su énfasis en la idea de que no se trata de prescindir de los funcionarios de ningún Cuerpo, sino de aprovecharlos de manera distinta, y su referencia al papel que han de jugar las Asociaciones de funcionarios y a la necesidad de interesar la opinión pública en los problemas de la función pública.

A esta ponencia presentaron comunicaciones Mario TRINIDAD SÁNCHEZ, sobre *La estructura de Cuerpos y la posibilidad de un planteamiento unitario de los problemas profesionales de los funcionarios*, y CARRASCO CANALS, sobre *El estudio de los Cuerpos*.

E) *Análisis crítico de la Ley de Funcionarios.*

La ponencia de LÓPEZ HENARES comenzó destacando la importancia de la Administración en el Estado actual y de la función pública dentro de la Administración, para centrarse inmediatamente en el tema de la reforma de la legislación de funcionarios. Esta reforma, propugnada por la doctrina y que respondía a la corriente de los principales países europeos, tuvo su génesis legislativa dentro del conjunto de estudios realizados en la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, que llevaron a la promulgación de otros varios grandes textos legales.

Tras referirse brevemente al Estatuto de funcionarios de 1918 para mencionar los principales defectos del sistema anterior, el Ponente expuso los puntos de partida de su análisis, que consistieron en limitar el examen a tres o cuatro puntos esenciales y llevar a cabo el estudio "de una manera prudente y más bien producto de la observación sosegada que de la impaciencia reformadora".

El primer punto a examinar fue el relativo a la unidad de la función pública respecto al cual no debe olvidarse que existieran voces en contra, ya que tradicionalmente el criterio había sido el contrario, y no sólo en España, sino también, por ejemplo, en Francia, donde, salvo en el período transitorio del régimen de Vichy, no hubo Estatuto unitario hasta 1946. La legislación española 1963-1964 mantuvo, sin embargo, un criterio de unidad en la regulación de la función pública, salvo en las materias referentes a selección, formación y perfeccionamiento y a provisión de puestos o destinos, siguiendo en este punto el dictamen del Consejo de Estado.

En cuanto a la estructura de la función pública, la innovación más saliente fue la creación de la Comisión Superior de Personal, organizada, finalmente, no como Comisión técnica, sino como órgano de representación ministerial, adoptándose al respecto una solución contraria al criterio del Consejo de Estado, partidario de su configuración como órgano unipersonal. Las funciones de la Comisión son, como es sabido, de carácter mixto, abarcando tareas consultivas, de informe y de gestión por delegación de la Presidencia del Gobierno. El Ponente expuso a continuación la más reciente creación de la Dirección General de la Función Pública, efectuada al reorganizarse la Administración Central del Estado para reducir el gasto público, y la vertebración de la Comisión sobre las reuniones de su Comisión Permanente.

A juicio de LÓPEZ HENARES, la actuación de la Comisión Superior arroja un balance positivo, afirmación que apoya manejando cifras sobre los trabajos realizados y haciendo comentarios sobre el papel de la Comisión y posteriormente de la Dirección General de la Función Pública en los primeros momentos de aplicación de la Ley y en la etapa inmediatamente posterior.

Otro punto de importancia en el nuevo panorama legal es el de la unificación de Cuerpos generales. El Ponente hizo diversas consideraciones sobre la situación anterior a 1963 y las ventajas de la selección conjunta por la Escuela Nacional de Administración Pública, refiriéndose al papel de los funcionarios generalistas en la Administración española y recogiendo también alguna de las críticas que se han hecho al sistema, como la atenuación de la relación jerárquica, los obstáculos que supone para la especialización y el posible nomadismo departamental de los funcionarios de Cuerpos generales.

El último punto importante examinado por el Ponente fue el del sistema de estructuración en Cuerpos de la función pública, a la vista de la nueva legislación. Las innovaciones principales se consideró que eran la supresión de categorías y la formalización de puestos de trabajo, especialmente esta última, ya que supone montar la organización de la función pública española sobre un sistema mixto de carrera y empleo. Por una parte se conservan características propias del sistema de carrera, como la titulación, ciertos puntos del mecanismo de retribuciones y el respeto a situaciones especiales, basadas en la pertenencia a Cuerpos; pero, por otra parte, se convierte en fundamental el puesto de trabajo, si bien para que esto cobre efectividad es indispensable que se elaboren y aprueben las plantillas, con la debida clasificación y formalización de los puestos correspondientes.

Para LÓPEZ HENARES los años transcurridos desde la entrada en vigor del nuevo sistema son aún un período demasiado breve para que pueda formularse un juicio concluyente; pero la corta experiencia adquirida permite asegurar y presumir una valoración positiva.

A esta ponencia presentaron comunicaciones Antonio CARRETERO FERNÁNDEZ, sobre *Valoración de los aspectos de la Ley de Funcionarios: el régimen de retribuciones*; Manuel DE PUELLES, sobre *Formación y perfeccionamiento de los administradores civiles*, y Victoriano MARTÍN MENDICUTE, sobre *Los recursos humanos de la función pública. Su planificación en el marco de la prospectiva*.

F) *Relaciones entre el sistema educativo y la Administración pública.*

La ponencia de Díez HOCHLEITNER, que cerraba la semana, comenzó planteando el tema de las relaciones entre la Administración y la problemática política y social de nuestro tiempo, y afirmando la necesidad de un replanteamiento. Contra lo que viene sucediendo comúnmente, las fases de la acción administrativa deben ser contempladas desde la noción de totalidad; pero en todo caso debe destacarse el especial interés del mando y la forma particularmente aguda en que, por las circunstancias del mundo moderno, se siente hoy la necesidad del control de base de su ejercicio por la opinión pública, ya que es cada vez mayor en todos los países la sensación de escasa participación de los ciudadanos.

Ahora bien, todo esto diseña la existencia de un "nuevo orden" social burocrático, respecto al que debe plantearse con una suficiente visión de futuro el papel de la educación en la formación de la burocracia, que ha de abordarse pensando que deberá ser más flexible y abierta y apoyarse en la psicología del grupo, así como en los principios de la dinámica de grupo, y además sin olvidar que estará marcada por la política de resultados y la evaluación de éstos por la opinión pública como forma de participación en la gestión.

Pero es que además existe una serie de interrelaciones entre burocracia y educación, ya que el desarrollo de la primera está ligado al de la segunda, porque los burócratas se forman en un sistema educativo. A través de la selección de personal, influida por los niveles educativos, la estructura del sistema educativo determina la estructura de la función pública.

Teniendo en cuenta esto, se puede llegar ya al complejo problema de las relaciones entre reforma educativa y reforma de la función pública, que debe examinarse partiendo de la afirmación de que el sistema educativo, motor del desarrollo, repercute sobre la estructura del empleo y, por tanto, sobre la función pública.

En efecto, y refiriéndose ya al caso español, la reforma de la función pública en 1963 establece los principios de unificación de la estructura de los Cuerpos y de formación y perfeccionamiento de los funcionarios, puntos que se adelantan al sistema de enseñanza; pero a su vez la reforma educativa recientemente emprendida va a llevar a la unificación y reforma de las titulaciones, que necesariamente supondrá una reforma o, por lo menos, un replanteamiento del sistema de Cuerpos. El nuevo sistema de formación profesional podrá aportar una serie de modalida-

des profesionales y una nueva concepción de la práctica profesional. Por último, no deben olvidarse dos puntos tan importantes como la conexión entre educación permanente y perfeccionamiento de los funcionarios y la influencia democratizadora en la futura evolución de la burocracia, mediante la democratización de las formas de reclutamiento de la función pública derivada del acceso de una cifra cada vez mayor de la población a los distintos niveles educativos.

El último tema abordado por el Ponente fue el del impacto de una concepción moderna de la Administración sobre el sistema educativo, a propósito del cual destacó la correlación entre la reforma funcional y la legislación sobre educación y el reflejo en el sistema educativo de ideas, como la planificación, la coordinación y la alternativa centralización-descentralización entre otros puntos importantes, para acabar afirmando que la Administración de la educación se siente llamada a ser avanzada de la transformación de la burocracia.

A esta ponencia presentó una comunicación Julio SEAGE MARIÑO sobre *La Administración de la educación como dirección por objetivos*.

III

REFLEXIONES FINALES

Sólo unas breves líneas para cerrar esta colaboración, ya que en ella la sustancia no puede ser la opinión del que escribe, sino la reseña de las ponencias.

Se trata sólo de decir que, con la organización de esta semana, la Asociación Española de Administración Pública no sólo cumplió sus fines fundacionales, sino que además prestó un destacado servicio a la Administración y a la sociedad españolas fomentando los estudios sobre burocracia. Se alcanzó con ello un objetivo doble. Por una parte se contribuyó al conocimiento del tema sobre el que recientemente van apareciendo estudios de un interés cada vez mayor, pero que hace unos años era prácticamente desconocido, salvo a un nivel quizá demasiado abstracto y teorizante por un grupo de especialistas de ciencia política. Por otra parte consiguió interesar en la cuestión a la opinión pública, como lo demuestra la atención con que la prensa siguió las intervenciones en la semana y dio a conocer los datos contenidos en las ponencias y comunicaciones.

M. BAENA DEL ALCÁZAR

