

LA BUROCRACIA COMO TRADICION

POR

CLARO J. FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ

«Burocracia. Influencia excesiva de los empleados públicos en los negocios del Estado. 2. Clase social que forman los empleados públicos.»

(Del *Diccionario de la lengua española*, de la Real Academia Española. Madrid, 1970.)

«Todo poder se manifiesta y funciona como Administración.»

(Max WEBER, en *Economía y Sociedad*.)

El discurso sobre la burocracia, la «enfermedad continental» de que hablaba CARLYLE, es siempre un discurso sobre el poder y, por ello, necesita para su comprensión antes de la razón histórica que de la razón científica. Sólo la historia puede ayudarnos a superar la ambigüedad del término, acuñado por el fisiócrata francés VINCENT DE GOURNAY, a mediados del siglo XVIII, para referirse al poder del cuerpo de funcionarios y empleados de la Administración estatal en la monarquía absoluta. Esta última circunstancia llevaría a la identificación sucesiva de la burocracia con el absolutismo y, más tarde, con el autoritarismo. La doctrina marxista, así MICHELS, en su conocido análisis del Partido Socialdemócrata alemán, llegaría a considerar equivalentes los términos de organización y oligarquía.

La burocracia, como ningún otro concepto político de los que sustentan el Estado como institución, ha sido objeto de vilipendio, recelo, deformación simplista o manipulación interesada.

Con el término mismo semánticamente degradado, confundido con su caricatura, pudiera calificarse de banalidad reaccionaria el intento de rehabilitarlo mediante la apelación a una honesta y profunda revisión histórica. Sin embargo, hoy en España, la vigencia

incipiente de una Constitución democrática obliga a reflexionar sobre los instrumentos reales de la acción del Estado de Derecho; instrumentos que, por ser tales, no se identifican con el poder político, sino que lo sirven, articulando su acción. Esta, y no otra, es la dimensión natural de la burocracia.

Desde el feudalismo burocrático de los antiguos imperios orientales hasta la moderna tecnocracia en el Estado contemporáneo, puede diferenciarse, de un lado, la identidad de la burocracia en cuanto presupuesto necesario para la presencia del poder, y, de otro, las diferentes configuraciones o regímenes de la misma que, como advierte GARCÍA-PELAYO (1), pueden responder tanto a la aplicación de reglas jurídicas (buroestructura) como de reglas técnicas (tecnoestructura).

En cuanto presupuesto de ejercicio del poder, la burocracia ha contribuido originariamente a su racionalización y, como consecuencia, a su limitación. Así, en el siglo XVI, Bernard Du HAILLAN (*De l'Estat et succes des affaires de France*, 1570), concebía la monarquía francesa como un gobierno mixto, en el sentido aristotélico, en cuanto que la potestad del rey «*est réglée, limitée, et bridée par bonnes loix et ordonnances, et par la multitude et diversité des officiers, qui sont tant près de sa personne, qu'establis en divers lieux de son Royaume*».

La burocracia, en cuanto organización dirigida a un aprovechamiento racional de los recursos sociales mediante una funcionalización del ejercicio del poder, ha sido un componente esencial de la modernización de las instituciones políticas. El valor más apreciable de la acción burocrática, y al mismo tiempo uno de sus rasgos definatorios, es el de la continuidad. Esta condiciona su eficacia y, por ende, afecta a la permanencia del Estado. En el origen de éste, y sobre todo en su arraigo a partir de la paz de Westfalia (1648), tienen un protagonismo decisivo el ejército y la burocracia permanentes, en cuanto principales *instrumenta regni*.

Nuestras primeras Cortes constituyentes tuvieron profunda conciencia de la importancia de la continuidad de la acción burocrática. Así en el discurso preliminar de la Constitución de Cádiz (ap. XXX) se advierte la necesidad de «dar al Gobierno el carácter de estabilidad, prudencia y sistema que se requiere; para hacer

(1) *Burocracia y Tecnocracia*, Alianza Universal, pp. 62 y ss.

que los negocios se dirijan por principios fijos y conocidos, y para proporcionar que el Estado pueda en adelante ser conducido, por decirlo así, por máximas y no por ideas aisladas de cada uno de los Secretarios del despacho, que además de poder ser equivocadas necesariamente son variables a causa de la amovilidad a que están sujetos los ministros».

La historia de la Administración Pública, como burocracia institucionalizada, en España no respondió a ese espíritu. La doctrina, así GARCÍA DE ENTERRÍA (2), ha denunciado la «ausencia de raíces históricas profundas, lo que determina que en la actualidad contemos con una Administración improvisada». Frente a la continuidad administrativa de los demás Estados europeos (mantenimiento de los principios del colbertismo o de la cameralística prusiana), en España, la Guerra de Sucesión acaba con el Estado de los Austrias, en el que sobraron validos y faltaron hombres de Estado; por otra parte, la dispersión de la acción del Estado derivada del régimen polisinodial impidió que la centralización política pudiera consolidarse a través de una centralización administrativa, carencia que habría de marcar el rumbo de la Nación misma.

A la anterior ruptura administrativa seguiría la de la Guerra de la Independencia, con la que se frustra la acción del despotismo ilustrado. Tras la restauración fernandina, el débil aparato burocrático quedaría, parafraseando a GALDÓS, sujeto a las veleidades de «los duendes de la Camarilla».

Alejandro OLIVÁN, en su conocido ensayo *De la Administración Pública con relación a España* (1842) (3), considera negativamente la hipótesis de «establecerse una Administración puramente a la española y sin mezcla de extrañas usanzas, pensamiento que tiene en su disculpa el provenir de un instintivo apego al decoro nacional»; matiz este último que traduce la esterilidad del contexto de división en que el debate se produce. A su juicio, «si la Administración hubiera de formarse de los elementos que existían en España en los tiempos en que dominaba y disponía de dos hemisferios, mal acopio resultaría para las necesidades de nuestros días. Aún entonces entendían y se cuidaban más los españoles de conquistar y adquirir que de administrar; porque el orden, la economía y la especulación han nacido de la escasez de los pobres y no

(2) *La Administración española*, Instituto de Estudios Políticos, 1964, p. 201.

(3) Edición del Instituto de Estudios Políticos, 1954, p. 309.

de los sueños de los ricos, ni aun de la orgullosa indolencia de sus menguados herederos».

Con esa actitud de rechazo histórico, OLIVÁN opta por la senda racionalista por entender que «las verdades que se descubren y se demuestran, las que obtienen el asentimiento de los inteligentes, pasan de derecho a propagarse, entrando en el dominio de la generalidad. Y el no hacerles caso, y el lanzarse en busca de originalidad por tarea, arguye tanto idiotismo, concretándonos a la Administración, como el pretender inventar una nueva geometría, o una nueva astronomía».

El efecto de esa premisa sería la renuncia a una tradición burocrática propia y la instauración del más mediocre mimetismo.

Así, el TREVELYAN español afirmaría que «la nación que más ha adelantado en administración es la francesa, lo cual se explica por dos razones. Primera, porque es la única que en un Estado avanzado de civilización destruyó todas sus instituciones antiguas y pudo sin obstáculo formular y plantear un sistema completo fundado en teorías luminosas, que en sus diferentes formas de gobierno han contribuido a perfeccionar. Y, segunda, porque el genio fecundo, lógico y metódico de sus publicistas, que cuando no consigue la iniciativa de las grandes ideas se encarga siempre de promulgarlas, ha encontrado en el pueblo, o sea en la opinión pública, la mejor acogida y cooperación para los progresos de la doctrina administrativa, que pronto se han convertido en hechos por el común asentimiento y concurso».

Las leyes francesas tienen para OLIVÁN, especialmente en materias administrativas, el valor de «un Código europeo, porque en ellas se consulta en todas partes y ellas sirven de guía en los vacíos de la propia y doméstica legislación, siempre que puedan aplicarse como reglas de eterna razón y equidad». No cabe mayor deslumbramiento ni admiración más rendida.

Al recelo político con que tropezó siempre el pensamiento afrancesado se sumaría un contexto social en el que el parasitismo de la aristocracia y la debilidad de la burguesía (rentista antes que industrial) harían difícil consolidar, esto es, burocratizar en el sentido originario apuntado, una administración eficaz de la cosa pública.

Así la historia de la Administración Pública española tiene el mismo carácter episódico y provisional que la historia del propio

Estado. Un dato, sin embargo, conviene retener y que, a pesar de su obviedad, no ha merecido suficiente reflexión de los estudiosos ni de los gestores de la cosa pública: la dimensión gremialista y patrimonial del estatuto del funcionario que se ha superpuesto, desplazándola, a la dimensión objetiva previa del régimen de la función pública. Así las pretendidas reformas administrativas han acabado siempre en reparto de prebendas o en *vendettas* sectarias. Es la vieja y testaruda sinécdoque de los árboles y el bosque.

Hoy es tiempo de que, tras la libre adopción de un nuevo sistema político, se inicie una reflexión, a la luz de la propia historia de España, sobre la burocracia como modelo o sistema funcional, en su sentido weberiano; reflexión en la que deberían participar todos aquellos servidores del Estado dispuestos a hacer valer su profesionalidad (burocracia de mérito, consagrada como única legítima en el artículo 103.3 de la Constitución) y a superar el enfeudamiento (burocracia de castas, en la terminología marxista).

De otra parte, los poderes públicos no deben ignorar que son mayoría los funcionarios públicos ajenos a una circunstancia política superada, en la que la burocracia tuvo un protagonismo político que afectó gravemente a su contexto institucional. Así el nuevo burócrata asume, no sólo sin reservas, sino con un entusiasmo activo, los valores políticos constitucionalmente consagrados. A los responsables de la política administrativa toca estimular esa lealtad, necesaria para consolidar un Estado *in fieri*, en el contexto de una nueva organización territorial en la que el instrumento burocrático es esencial para preservar la unidad y estabilidad del sistema. Para ello debiera superarse la inercia arbitrista que reduce la reforma de la burocracia a la adopción de medidas provisionales, o «de urgencia», diseñadas en gabinetes redactores de Leyes que, a veces, no merecerían ni la consideración de circulares.

No cabe minusvalorar el dato de que con la crisis económica, que es, a nuestro juicio, la más grave manifestación de la propia crisis del Estado como institución articuladora de la soberanía nacional, los programas neoliberales más en boga apelan insistentemente a la desburocratización, lo que se traduce en decisiones de desestatalización o reprivatización de importantes áreas económicas del sector público. El ataque a la burocracia entraña, de ordinario, un asalto al Estado.

Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, en reciente opúsculo (4), considera obligada la «tarea de "reedificar" la Administración de acuerdo con los principios del modelo de Estado establecido en la Constitución». Esa tarea requiere el previo reconocimiento, añade el mismo autor, de la «carencia entre nosotros de un auténtico sentido del Estado. Hubo, ha habido, Gobiernos fuertes e, incluso, Gobiernos violentos. Nuestro Estado, sin embargo, ha sido siempre débil». Una vez constatado este clima histórico, debè asumirse plenamente la convicción de que «si algo requiere una sociedad democrática y pluralista es precisamente un Estado fuerte y debidamente organizado. Es ésta, precisamente, una de las graves paradojas que hay que abordar en el momento presente: es en un orden de democracia, de pluralismo, de transparencia y de libertad cuando hay que afirmar la estructura, la realidad y la autoridad misma del Estado y de su Administración».

Compartimos ese juicio por considerarlo expresión del principio constitucional de la legitimidad del Estado como emanación del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional (art. 1.º-2 de la norma fundamental). No cabe, por tanto, caer en la trampa de la mala conciencia que tratan de alentar los regionalismos desviados, los cuales, por negar la identidad de dicho pueblo soberano, buscan el vaciamiento y la división del poder estatal con el apoyo de burocracias alternativas. Su única arma es la falacia de identificar el vicio centralista con la virtud de la unidad del Estado.

Es la hora del impulso de una tradición burocrática que garantice la plena vigencia del ordenamiento jurídico, armonizando los principios de unidad del mismo y de pluralidad de órdenes normativos derivados en las Comunidades Autónomas.

Cuando la Ley, servida por una burocracia eficaz e ilusionada, asuma la realidad, convirtiéndose en costumbre, sólo entonces la sociedad podrá sentirse constituida en Estado de Derecho.

(4) *El reto de una Administración racionalizada*, Editorial Cívitas, S. A., 1983, p. 27.