

D A T E M A S

NOTAS SOCIOLOGICAS SOBRE LA BUROCRACIA ESPAÑOLA

301.18:35(46)

Por ANTONIO PERPIÑA RODRIGUEZ

El conocimiento de la composición y estructura del cuerpo burocrático es de gran interés. Para ello sería conveniente realizar los estudios estadísticos precisos que suministren los datos numéricos de este aspecto de la realidad social. Antonio Perpiña, que ha realizado un estudio en este sentido—con la colaboración de los alumnos del Instituto Social León XIII—, expone en el presente trabajo algunas indicaciones que podrían servir para orientar las investigaciones estadísticas y para aquilatar el exacto significado de sus datos.

I. SIGNIFICACION GENERAL DE LA BUROCRACIA PUBLICA

El siglo XIX nos ha legado la disyunción conceptual *sociedad-Estado*; y aunque ese dualismo tuvo su origen en la realidad liberal, y a pesar de que esta realidad pertenece ya al pasado, todavía aquellos dos términos connotan con la conciencia colectiva (y, por ende, deben connotar en la teoría sociológica) dos fenómenos separados, aunque interdependientes. Todavía pueden significar, y significan, mundo de las relaciones jurídicamente libres (puramente «sociales») y mundo de la dominación jurídico-coactiva, respectivamente. Pero lo importante es rellenar esos estrados relacionales o funcionales con elementos personales, con hombres; y en este terreno, la diferencia entre el ochocientos y la presente centuria va a ser muy grande. Admitamos que el Estado sigue significando hoy como ayer (¡y mañana como hoy!) los que mandan, los *elementos gubernamentales y administrativos* (1). Su origen social, clasista, habrá variado, pero su significado «categórico» abstracto es idéntico. Lo que no acaece con su término antagónico. En el siglo XIX, la sociedad era, por excelencia, la clase alta, la

«buena sociedad» (y aún se habla anacrónicamente de «ecos de sociedad»); pero hoy, en la «época de lo social», y si este adjetivo se corresponde con un sustantivo, la sociedad es hoy, más bien, «la gente menuda» (como decían las partidas), los de abajo y los de en medio. Se pensará de los poderosos cuando se habla de una fiesta «social», pero se alude a los humildes cuando se habla de política «social». Pues bien; en este cambio revolucionario, la oposición sociedad-Estado ya no quiere decir, como en el siglo XIX, tensión entre los que mandan (las fuerzas tradicionales) y los que quieren mandar (la burguesía), sino entre los que gobiernan la comunidad y los que tienen derecho a exigir que el gobierno se ocupe de ellos. El paso del liberalismo a la «cuestión social» representa sencillamente que la sociedad (la clase alta) no pide al Estado que se abstenga de intervenir, o que le deje ocupar sus sillones, poltronas y escaños, sino que la sociedad (ahora las clases bajas y medias) reclaman al Estado que gobierne en beneficio de ellas y no sólo de los titulares del poder estatal.

Y planteadas así las cosas, surge la pregunta más grave de toda la sociología de la burocracia: **LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS ¿FORMAN PARTE DE LA SOCIEDAD O DEL ESTADO?** En un sentido, parece que entran en el segundo, siquiera sea en posición subalterna; pero en otro, y supuesto que ellos, como profesionales y como ciudadanos, dependen también de la acción del gobierno, pertenecen asimismo a la sociedad. Y es que de hecho tienen una posición ambivalente, son *sociológicamente anfíbios*, pues se mueven en el medio social y en el estatal. No se alude a la circunstancia de que representando los funcionarios un papel categórico, en sus actitudes y funciones no públicas han de aparecer como simples particulares (v. gr., al ir al cine o al tratar con el casero). Eso sucede también en buena parte con los elementos íntegramente instalados en el Estado oficial (los gobernantes o dominadores en sentido estricto y propio). Lo diferencial es que la función de funcionario *en sí y de suyo* determina ese carácter dúplice. Participan algo del carácter de superioridad gubernamental (como se ve cuando resuelven expedientes o se sitúan detrás de la ventanilla de reclamaciones) y también algo del de inferioridad puramente social (como se ve cuando piden subida de sueldos o se sitúan ante la ventanilla de la habilitación). De ahí su significación sociológica tan específica, que obliga a clasificarlos estadísticamente con neta separación respecto de los empleados privados, plenamente integrados en la sociedad. También los empleados privados tienen un cierto carácter mixto; de un lado,

parecen inclinados hacia la empresa, y de ahí que algunos los clasifiquen entre la «burguesía» (teoría de la «delegación», por ejemplo); mas, de otro lado, se enfrentan, como trabajadores, a los intereses empresariales, y por eso otros los sitúan entre el «proletariado». En realidad, no son ni una cosa ni otra, sino *clase media*, pero con una «mediatización» muy distinta de la de los funcionarios públicos.

Los estadísticos suelen recoger ya el fenómeno de la gran importancia de las actividades «terciarias» (y entre ellas la de «administración»); pero no siempre destacan como encasillado autónomo y distinto la *Administración pública*. Acaso se deba a influencias de Norteamérica, donde lo que más ha llamado la atención es el proceso industrializador realizado dentro de la sociedad, con gran incremento del número de empleados privados, pasando más inadvertido el proceso de socialización o estatificación..., a pesar de que en ese país el porcentaje de empleados públicos dentro de la población activa es doble o triple que el de España. Entre nosotros, en cambio, en que industrialización y estatificación (Intervencionismo) han sido simultáneas y mutuamente condicionadas el aumento de los funcionarios públicos (como sintoma de un fenómeno peculiar) no puede ni debe ser soslayado mediante ningún epígrafe general de «empleados» o «administración».

Todavía puede añadirse, en esta brevísima introducción sociológica al problema, que la actividad administrativa determina hoy en día una situación especial en la estratificación social por dos razones: porque su número es ya suficiente para implicar *relevancia estadística*, y porque su condición es hoy bastante para implicar *relevancia sociológica*. Ha habido épocas en que los dependientes del Estado eran muy numerosos; pero se desdibujaba su significación profesional-social al aparecer como elementos de la aristocracia (los falsos «honoratarios»), aspirantes a ella (legistas, intendentes, etc.) o como mero séquito de la misma. El actual servidor del Estado no tiene pujos de «gran señor» ni quiere convertirse en una nueva nobleza, pero tampoco acepta el papel de rodrigón de ella. Por su función, su cultura, su estilo de vida tiende a ser clasificado como categoría, con relieve propio entre los estratos medios.

II. COMPOSICION DEL ESTAMENTO BUROCRATICO

Un poco en contradicción con cuanto acabamos de decir, empleamos la palabra «estamento» para destacar un rasgo típico de la constitución o integración personal de esta subclase novísima. La diferencia principal entre los «estamentos» tradicionales y las «clases» demoliberales es que los primeros eran de origen o reconocimiento legal establecidos o sancionados por el ESTADO mediante su Derecho expreso; mientras que las segundas son más bien situaciones de puro hecho, o, si se quiere, establecidas por la SOCIEDAD mediante sus *patterns* difusos e informales. Pues bien, aunque la categoría de funcionario público haya surgido en una época clasista y no estamental, tiene una específica base jurídico-legal. Como se expedían títulos de nobleza o cartas de burguesía, ahora se otorgan títulos administrativos de funcionario; lo que no sucede con los elementos de la burguesía típica o del proletariado, que carecen de título formal de adscripción a su estrato. No obstante, todas estas afirmaciones tienen sólo un valor relativo, que es necesario puntualizar.

Podría objetarse que en la fase actual de la política social se ha llegado a constituir un *status* de trabajador u obrero, de carácter legal, análogo al que define al funcionario público; mas esta objeción es inoperante a nuestros efectos. Aparte de que la posición «estatutaria» del trabajador es muy distinta (2), lo cierto es que el perfil trazado por las leyes de tutela social no configura una «clase» social, sino una concreta situación jurídica, la de «trabajador subordinado», que se reparte entre las distintas clases. Solamente añejos prejuicios marxistas, unidos a una falta de visión absoluta de la realidad, puede llevar a confundir el proletariado o clase obrera estricta y el trabajador protegido por las leyes laborales y sociales, que en muy buena parte pertenece a las clases medias (3). En suma, la delimitación de la clase obrera o baja no depende de la ley, sino de factores extralegales ponderados metajurídicamente por la Sociedad (economía, cultura). En cambio, *la condición de funcionario público viene taxativamente definida por la ley...* hasta cierto punto, porque ahora se impone otra aclaración.

En principio, como sucede en el trabajador por cuenta ajena privado, la ley sólo fija la situación de los individuos en el plano de los derechos y obligaciones alegables ante los Tribunales y no su posición en el terreno del prestigio y reparto de honor social (que diría Max Weber). Podríamos decir que, aparentemente, la investidura en la función pública (como el ingreso en un contrato de trabajo) determina la actitud de las autoridades y jueces, pero no la de la sociedad, que es quien juzga y falla sobre la estratificación en clases. Sin embargo, hay una diferencia decisiva entre el trabajo dependiente privado y la función pública. Si el primero engloba situaciones económicas y de prestigio muy dispares, desde el ingeniero hasta el peón, la segunda implica una similitud de ingresos y, más aún, de prestigio social mucho mayor. Aquí la posición jurídica y la social marchan paralelas, y por eso al otorgar el Estado el título legal de funcionario sienta las bases para que la sociedad confiera luego una cierta «clasificación».

En resumen, la posición del estadístico frente al mundo del trabajo privado y frente a la Administración pública es muy diferente. Allí tiene que empezar por discriminar las categorías y grupos profesionales, decidiendo a qué clase deben adscribirse, según las estimaciones sociales prevalentes; aquí *puede aceptar en bloque la totalidad de las plantillas o nóminas de la administración pública a efectos de computar todos sus componentes dentro de una categoría o subclase social única*. Obsérvese, además, que el formar parte de las plantillas burocráticas implica la auténtica «profesionalización», que es el rango específico del funcionario. Y con ello queda perfectamente deslindado este grupo social de la «administración» de los elementos gubernamentales en sentido estricto, que por ocupar cargos políticos asumen otra significación sociológica. En el trabajo de formación del censo total de funcionarios públicos de España, que realizamos en 1956, tuvimos siempre el cuidado de eliminar precisamente los cargos directivos de confianza: no porque necesariamente quedaran fuera de la mesocracia (que era nuestro objetivo numérico), sino porque no corresponde a la subclase burocrática en estricto sentido.

Finalmente, el criterio general determinante de la composición de esta última no puede olvidar dos cosas:

1.ª LA NECESIDAD DE INCLUIR, TANTO COMO A LOS FUNCIONARIOS ESTATALES, A LOS DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y A LOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Creer que la realización de un servicio o función pública en forma descentralizada (funcional o regionalmente) implica una «desestatificación» a efectos sociológicos, llevaría a la conclusión absurda de que en Rusia buena parte de la economía corre a cargo de la sociedad y no del Estado. Y, paralelamente, creer que la adscripción a una función pública descentralizada supone una «privatización» a efectos sociológicos, supondría una concepción no socialista del país del socialismo. Esperamos que la investigación actualmente acometida suministre una cifra precisa de todo el personal público español, que nosotros tuvimos que calcular por estimación aproximada a causa de fallarnos la información sobre los organismos autónomos y los de la administración local. El reconocimiento legal explícito y formal de los empleados de organismos autónomos como «funcionarios públicos» efectuado recientemente, habrá preparado los espíritus para aceptar sin reservas el criterio que señalamos.

2.ª LA NECESIDAD DE NO CONFUNDIR EL NÚMERO DE EMPLEOS Y EL DE EMPLEADOS.

Mientras las normas de prohibición de duplicidad de cargos públicos no sean auténtica realidad, habrá que contar con que el número de empleos será mayor que el de empleados. Si en vez de las plantillas oficiales se cogieran las nóminas, y si los resultados se sometieran al control de un cerebro electrónico, que eliminara los nombres repetidos, entonces tendríamos automáticamente resuelto el problema. Como no es así, no hay otra solución que recurrir a técnicas de exploración directa, como el muestreo que efectuamos nosotros en 144 oficinas sobre 6.747 empleos públicos y 5.724 empleados, que nos dió los siguientes porcentajes: funcionarios con única ocupación en el cargo examinado, 47,80 por 100; funcionarios con dos o más cargos públicos, 17,87 por 100.

III. ESTRUCTURA DEL CUERPO BUROCRÁTICO

La inclusión global de todos los funcionarios públicos en sentido amplio en un número estadístico general no exime del análisis interno de las diversas partes heterogéneas del cuerpo burocrático; análisis que, en coordinación con la perspectiva unitaria del todo, nos da la *visión estructural* de dicho cuerpo.

Naturalmente, en primer lugar, habrá de atenderse a los criterios generales de distribución del núcleo administrativo, siendo de particular interés la separación de grupos de *edad* —que nos dan el índice de «juventud» actual de nuestra burocracia—; de *sexo*, en que indudablemente habrán de encontrarse verdaderas sorpresas; de *estado civil*, con la doble proyección trascendental de número de mujeres casadas, viudas o separadas que tienen empleo y número de hijos menores de los funcionarios. Será interesante no sólo el estudio de las cifras correspondientes apreciadas en sí mismas o en su cotejo interno, sino también, y aún más, en comparación con datos análogos de otras actividades profesionales, para ver hasta qué punto puede inferirse alguna correlación funcional entre el ejercicio de la burocracia pública y ciertos fenómenos sociales o demográficos (natalidad diferencial, trabajo de ambos cónyuges, etc.). De muy alto interés sociológico sería la determinación del *origen social* de los funcionarios (procedencia rústica y urbana, profesión de los padres, herencia de las vocaciones), aparte de otras cuestiones más o menos secundarias.

Pero la estructura burocrática tiene facetas propias y privativas que reclaman agrupaciones y clasificaciones específicas. Por lo pronto tenemos los tres grandes apartados de *Administración estatal, paraestatal y local*. Sin perjuicio de la unificación de las tres en una sola categoría estadística general, conviene separarlas luego subcategorialmente, ya que la pertenencia a cada una de ellas determina diversas consecuencias sociales. Podríamos decir, en terminología marxista, que el índice de socialización o estatificación de la «conciencia» en función de la «existencia» burocrática profesional, es mayor en los servidores ministeriales que en los que trabajan en organismos autónomos o entidades locales. Un estudio sociográfico exhaustivo de la sociedad española obligaría a encontrar índices convencionales de socialización

profesional diferentes para los dedicados exclusivamente a la función pública y para los que la simultanean con actividades privadas, así como para los funcionarios ministeriales y los paraestatales y locales. A su vez, la Administración estatal se reparte en Departamentos ministeriales; aunque la significación sociológica de esta dispersión funcionarista es casi nula, las cifras relativas tienen gran importancia administrativa y aún política (es altamente sintomático, por ejemplo, el número de funcionarios adscritos a los Ministerios de Educación Nacional y del Ejército o Gobernación —fuerzas armadas para el exterior y el interior). La Administración paraestatal reclama una reagrupación sistemática por tipos de organismos, con arreglo a criterios racionales. Y la local se ramifica en esfera provincial y municipal.

Cruzando transversalmente esas tres grandes columnas, habría que distinguir varias zonas según la *especialización profesional*. No obstante la aceptabilidad teórica y abstracta de los criterios internacionales, creemos que en España, por exigencias inherentes a la composición misma de nuestra administración actual, convendría distinguir:

a) *Cuerpos o funcionarios técnico-especializados*

Que cumplen alguna función «material» determinada que exige una capacitación específica y casi siempre la posesión de algún título profesional (médicos, ingenieros, veterinarios, abogados del Estado, inspectores de Hacienda, etc.). Empíricamente, este grupo viene ya distinguido en la simple organización administrativa del que sigue, porque aquél está integrado por Cuerpos y plantillas que dependen de las Direcciones Generales correspondientes, mientras que los del siguiente están adscritos a las Subsecretarías.

b) *Cuerpos o funcionarios técnico-administrativos*

Cuya especialización y carácter técnico (¡que también tienen... o deben tener!) se dirige predominantemente al aspecto «formal» de la Administración misma. Probablemente una de las condiciones más necesarias para la regeneración del Cuerpo administrativo español es la de llevar a las leyes y reglamentos, y también a la conciencia social,

el principio y la idea de que hay una «técnica» administrativa distinta y paralela a la «técnica» ingenieril, médica, etc. Y—lo que será aún más difícil—el principio y la idea de que en la actividad administrativa (y en la ordenación jerárquica, incluso) esa técnica formal *prima* sobre la material.

c) *Cuerpos o funcionarios auxiliares*

Con especialidad o no dentro de su carácter auxiliar.

d) *Cuerpos o funcionarios subalternos*

En realidad, en España no tenemos una *Administrative class*, toda vez que las funciones de concepción inicial y de alta dirección se ejercen por elementos políticos, ajenos a las plantillas burocráticas fijas. Y aunque jurídicamente sí tengamos un grupo de funcionarios «técnico-administrativos», de hecho—y a pesar de la transformación que recientemente se viene operando—hay que acabar de crear una auténtica y eficiente *Executive class*. Lo cual, de acuerdo con el esquema antes trazado, exigirá dos cosas: el perfeccionamiento de los Cuerpos técnico-administrativos—con el consiguiente aumento de su prestigio social—y el de los Cuerpos técnico-especializados—en su capacitación «material» misma como actividad pública.

Los cuatro grandes grupos que hemos subrayado recuerdan bastante los que en el mundo del trabajo privado existen (técnicos, directivos, empleados administrativos y subalternos y obreros). No habría gran dificultad sociológica en que emparejar a los profesionales, técnicos y afines de la sociedad y del Estado a determinados efectos sociales, así como a los administrativos y a los subalternos de una y otro. En el mapa estadístico-social de la Administración pública no hay hueco para los «obrerros», ya que desde el punto de vista subjetivo y personal (o sea, de la clasificación social de los individuos) el trabajar como operario a las órdenes de un patrono o empresa privada o a las del Estado no produce efectos discriminadores suficientes—salvo, si acaso, cuando determine la adscripción a una plantilla oficial con fijeza—. En el extranjero, sin embargo, las estadísticas suelen recoger también la

cifra de «obreros del Estado». El significado de esto, realmente, sólo sería el destacar el volumen de obras y servicios desempeñados por la Administración; pero, a nuestro juicio, ese volumen—que se refiere a aspectos ajenos a las clases sociales—se descubre mejor y más exactamente aduciendo a lo que hemos llamado índice de socialización real (4). Finalmente, y en lo que afecta a la posibilidad de asimilación de los grupos profesionales del Estado y de la sociedad, diremos que, al menos en el plano puramente económico, los auxiliares administrativos (públicos y privados) deben equipararse al grupo de operarios, y aun dentro de él, a los escalones más humildes, a los peones ordinarios y a los llamados peones especializados. No implica ello forzosamente una «proletarización» de los auxiliares; pero sí, tal vez, la necesidad que tienen de mantenerse en tensión para no perder su autoestimación.

Como ya tenemos dicho en nuestro trabajo citado al principio, las estadísticas comprueban el proceso de raquitización de los clásicos cuerpos de la Administración civil (apartados b) y c) anteriores), con el gran aumento proporcional de los especializados (apartado a) precedente). Se reproduce así el mismo fenómeno que se observa en la masa productora en general, como consecuencia de la industrialización, enorme reducción absoluta y relativa de los proletarios en sentido estricto y elevación relativa y absoluta del número de trabajadores tecnificados y especializados. También en la esfera administrativa, la mecanización y la racionalización, con su momento culminante de la automatización, han de llevar aún más lejos ese proceso.

La estructura general del Cuerpo administrativo español no debe olvidar un aspecto muy importante: el de su macrocefalia, entendiéndolo por tal las dimensiones desproporcionadas de la cabeza radicada en la capital de la nación. Administrativamente, ello es un buen índice de ciertos aspectos de la centralización. Sociológicamente, nos habla de muchas cosas: del cosmopolitismo ligado a la época industrial e intervencionista; de la existencia de ciudades «administrativas» junto a las industriales o comerciales, o de otro tipo; de la tendencia a la creación de una cierta «aristocracia» o *élite* dentro del estrato burocrático (el «venir a Madrid» como elevación o ascenso dentro del mismo..., y no sólo en sentido administrativo, sino también económico y social), etcétera. Por lo demás, el cruce y conflicto entre las corrientes que

llevan al incremento de la macrocefalia y las «exigencias del servicio», pueden dar lugar a muy serias meditaciones.

IV. CONCLUSION

Conceder la debida atención a la categoría social y profesional de los funcionarios públicos es algo que está de acuerdo con la *actualización* del pensamiento social y de la teoría sociológica. En España parece haberse circunscrito esa atención a los aspectos jurídico-administrativos; pero el fenómeno tiene una trascendencia mucho mayor. Señala, dentro de la *Socializometría*, el índice personal de socialización (estatificación, es la palabra exacta) de un país; marca el volumen estadístico de una subcategoría profesional típica de las actividades «terciarias»—y, por lo mismo, en riesgo de ser motejada de «improductiva»—; las particularidades de la subclase funcionarista española (su demografía, ideología, etc.), indicarán la idiosincrasia especial de nuestro país, ya que, con independencia de los caracteres generales y casi universales de la burocracia, cada nación tiene la suya, la cual refleja muy bien el temperamento nacional (5). En suma, y para no prolongar más estas notas: si la estadística es el *nosce te ipsum* aplicado a la sociedad, la estadística de la burocracia nos puede dar la imagen de un estrato social, que por estar situado anfibiamente entre la sociedad y el Estado (o en ambos), denuncia perfectamente a la vez las virtudes y defectos de esas dos mitades de la comunidad nacional.

N O T A S

(1) Es el «Estado oficial», que decía Giner, el *Staat*, separado del *Volk* y el *Bewegung*, en terminología nacionalsocialista.

(2) Lo que las leyes sociales hacen es acotar un *espacio normativo abstracto* donde quien entra y sale adquiere y pierde derechos y deberes definidos, pero sin que la estancia en él *imprima carácter formal en la persona*. Esto sí sucede con los funcionarios, que ingresan en su *status* por acto formal expreso y salen por un *contrarius actus*. Únicamente algunas situaciones específicas, como la de asegurado en la Seguridad social, pueden tener razón de analogía, no de identidad, con la de funcionario público.

(3) La progresiva expansión de las actividades terciarias a expensas de las secundarias—acelerada por la automatización y el uso de la energía nuclear—hace

precisamente que el número de trabajadores «de cuello blanco» haya superado ya, al parecer, al de los de «cuello azul» en los Estados Unidos. Y el proceso tiene iguales características tendenciales en todos los países industriales.

(4) O proporción entre la renta nacional y la parte de ella detraída por las haciendas públicas. El porcentaje de los funcionarios a la población activa total forma el *índice de socialización personal*, muy distinto cuantitativamente del anterior. (En España, el índice personal no pasa del 5 por 100, mientras que el real seguramente rebasa el 20 ó 25 por 100.)

(5) La tarea puramente estadística debería ser completada, por quien corresponda, con un estudio de las *actividades colectivas* del funcionario español, tanto estatal como paraestatal y local.