



NUEVO ESPIRITU DE LA BUROCRACIA (*)

35.08(46)

Por LAUREANO LOPEZ RODO

Sumario: 1. Necesidad de una Administración idónea, rápida y eficaz.—2. La formación de los funcionarios.—3. La reforma de la función pública.—4. Organos de la reforma.—5. El Centro de Alcalá.—6. El órgano coordinador.

UNA empresa supone una idea que unos hombres se proponen o aceptan como proyecto de acción en común. Lo decisivo son las personas. Todo programa de mejoras resultaría ilusorio si falla la base humana. Con justeza ha podido afirmar Gladden que la Administración «es esencialmente una materia de relaciones humanas».

La multiplicidad de los fines que la Administración actual atiende y su acercamiento a la realidad económica

(*) Extracto del discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

social ha tenido que influir necesariamente en la definición del prototipo de funcionario público (1). Uno y otro hechos exigen del funcionario una competencia técnica cada vez más variada, más especializada, una profesionalización, en definitiva (2), en consonancia con el proceso, antes descrito, hacia una mayor cristalización y productividad de las dedicaciones profesionales que se observa en la sociedad de nuestros días.

Se exige hoy a la Administración la consecución del máximo bienestar social. En otra ocasión (3) he subrayado que de una actividad casi exclusivamente policial ha pasado a una actividad de servicio público. El Derecho mismo no puede concebirse ya como mera forma, sino como eficaz instrumento de justicia. Y la justicia en materia economicosocial no se consigue con sólo dictar normas jurídicas, sino uniendo a ellas eficaz acción que estimule y complete la iniciativa privada para remediar las situaciones de paro, de carestía de subsistencias, de escasez de viviendas, de insuficiencia de comunicaciones, etc. Sin una acción administrativa decidida, homogénea, rápida, en todas estas cuestiones que escapan muchas veces al alcance de los particulares, cundiría el malestar, y las mismas garantías jurídicas resultarían insuficientes. ¿De qué le sirve al hombre que la Administración respete sus derechos, si lo que él necesita no es sólo un respeto inhibicionista, sino operatividad, remedio urgente a los proble-

(1) A ello ha aludido FORSTHOFF, afirmando que es, «preponderantemente, un obrero contratado que tiene a su cargo el funcionamiento de la empresa». La expresión tal vez no sea muy acertada, pero señala correctamente la buena dirección. Sobre el concepto de funcionario desde un punto de vista sociológico, véase especialmente MESSNER: *El funcionario en la sociedad pluralista*, trad. esp., Madrid, 1962, pp. 10 y ss.

(2) FORSTHOFF ha señalado que «lo característico y nuevo de la burocracia consiste en la unión de la idea de profesión con el desempeño de los negocios públicos».

(3) Discurso ante el Pleno de las Cortes de 15 de julio de 1958 en defensa del dictamen de la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno sobre el proyecto de Ley de Procedimiento administrativo.

mas que le acucian? Para el que carece de vivienda, para el obrero sin trabajo, para el usuario de un servicio público que no funciona debidamente, poco consuelo representan las garantías demasiado retóricas de los derechos individuales. Más que garantías jurídicas lo que se pide de la Administración son auxilios, prestaciones y servicios.

En la hora presente se aprecia, en efecto, un cambio de mentalidad respecto del verdadero contenido de la libertad personal. El siglo *xix* cargó el acento sobre el aspecto negativo: la lucha contra la ilegalidad, la defensa de los derechos públicos subjetivos. El siglo *xx* subraya más bien el principio de igualdad en las oportunidades que se brindan a todos los hombres: oportunidad de participar en los bienes de la cultura, de alcanzar un adecuado nivel de vida, de llegar a los puestos rectores de la sociedad. Evidentemente, la conquista de estas oportunidades es lo que llena de contenido a la libertad y la enriquece.

1. Necesidad de una Administración idónea, rápida y eficaz

Por eso, la suprema aspiración de un país no consiste ya en tener una Administración inofensiva, frenada por complicadas normas profesales. Nadie quiere ahora una Administración inocua, sino idónea, rápida y eficaz.

Pero una acción administrativa concebida de ese modo exige mucho del Estado y de sus funcionarios. Manejar tan colosal aparato no es tarea de aficionados, sino suma responsabilidad que no pueden asumir funcionarios mediocres. La sociedad no puede dejar en manos de cualquiera la consecución de objetivos en los que se encuentra vitalmente interesada. Hay que evitar, en consecuencia, que por virtud de oposiciones memorísticas el Estado se nutra de gentes que tiendan a configurar los puestos burocráticos según una estructura estrictamente formal y a concebirse a sí mismo como «servidores de la ley». Un mero servidor

de la ley no es el mejor gestor del bien público. Hoy en día tiende a superarse el excesivo ordenancismo estatal y a montar la Administración con criterios de eficacia, y esto exige el conocimiento a fondo de problemas económicos, administrativos y de organización que exceden del campo estrictamente jurídico.

«La vida social en nuestros tiempos —acaba de escribir Juan XXIII— (4) es tan variada, compleja y dinámica que las ordenaciones jurídicas, incluso cuando están elaboradas con competencia exquisita y previsoramente, quedan muchas veces incapaces de amoldarse a toda la realidad. Además... se presentan frecuentemente situaciones tan delicadas y neurálgicas que no pueden ser encuadradas en moldes jurídicos algunos por mucho que éstos se maten. Por lo cual las personas investidas de autoridad..., para saber amoldar las ordenaciones jurídicas al desarrollo de las situaciones y resolver de un modo mejor los nuevos problemas..., deben ser personas de gran equilibrio y de exquisita rectitud moral, dotadas no sólo de intuición práctica para interpretar con rapidez y objetividad los casos concretos, sino de voluntad decidida y vigorosa para obrar a tiempo y con eficacia.»

La necesidad de expertos, de la que tanto hablaban los primeros administrativistas americanos, tiene en cada época, y según las características de cada Administración, un contenido específico. El término, según nos recuerda Waldo, era utilizado por aquellos autores «para indicar permanencia, preparación, especialización; para designar lo opuesto al «spoils system» o a la simple moralidad, el primero de cuyos criterios era injusto y reprobable» (5). Pasada la euforia de la identificación entre experto y «hombre de negocios», hoy hablan de la necesidad de «expertos

(4) Encicla *Pacem in Terris*, de 11 de abril de 1963. Tipografía Poliglota Vaticana, Roma, 1963, p. 20.

(5) Vid. *Teoría política*, p. 144.

en administración general», tarea que participa de las funciones de gobierno y que constituye en clase dirigente a las personas que la desempeñan.

2. La formación de los funcionarios

En todo caso, parece evidente la necesidad de organizar la formación de los funcionarios, de modo que haga posible la realización de las tareas encomendadas a la Administración actual. En todos los países la formación del personal se considera el punto clave de la reforma administrativa (6). No es posible una mejora orgánica o funcional de la Administración pública si no se perfeccionan los sistemas de formación del elemento humano, del funcionario. La empresa es urgente, porque la solera requiere tiempo y la nueva mentalidad no puede obtenerse con lavados de cerebro. Una vez más acudiremos a las atinadas palabras de Oliván: «... los administradores no se improvisan, y tan necesario les es instruirse para saber su oficio como para dar realce al carácter moral y temple de alma de que han de estar revestidos y dotados.»

La necesidad de una formación específica de administradores se siente no sólo en los puestos directivos, sino en todos los niveles de funcionarios. Es un hecho corriente en las Administraciones públicas de los países latinos la falta de una clase media administrativa para cumplir tareas que ni son de orden superior—ni directivo ni técnico cualificado—ni tampoco de carácter estrictamente auxiliar o subalterno. El resultado de esa falta de preparación en los funcionarios medios es que los del nivel superior se

(6) Se encuentran ejemplos en todas las latitudes: desde Francia, que creó en 1945 la Escuela Nacional de Administración y el Centro de Altos Estudios Administrativos, o Italia, que dictó en 1957 el Estatuto de Empleados Civiles del Estado, hasta organismos formativos de carácter internacional, como la Escuela de Administración Pública de la América Central, encargada de la formación de los funcionarios de los distintos estados centroamericanos.

ven obligados a menudo a realizar funciones propias del nivel medio, con lo que los funcionarios directivos o técnicos no pueden dedicarse fácilmente a sus tareas de dirección, estudio o asesoramiento, perdiendo un tiempo muy valioso en asuntos de menor entidad. Es este un problema paralelo al de la falta de los llamados «mandos intermedios» en la empresa privada, que en España presenta caracteres acusados.

En resumen, los funcionarios necesitan competencia técnica, nobles ideales y conocimiento de la realidad política, social y económica en cuyo marco han de desarrollar su actividad. Y por encima de todo, conciencia de idea de servicio; el administrador es, en verdad, un servidor y no un amo (7).

3. La reforma de la función pública

Pero sería cínica la insistencia en la necesidad de que nuestra burocracia esté animada de una nueva mentalidad acorde con la situación social contemporánea, si no se ponen en juego los medios que lo hagan posible e incluso fácil. El Estado no puede montar la convivencia sobre bases de perenne heroísmo. Los códigos no pueden ser dictados, en modo alguno, para los ciudadanos eximios y particularmente beneméritos, cuya existencia, por otra parte, honra a la colectividad y la ennoblece. Es preciso que la reforma de nuestra función pública—la más delicada de las reformas administrativas emprendidas—adopte cuantas medidas y cautelas parezcan convenientes para alcanzar la meta anteriormente esbozada (8). De otra manera se

(7) «Administration is a long and slightly pompous word, but it has a humble meaning, for it means to care for or to look after people, to manage affairs: the administrator is a servant and not a master.» (Vid. GLADDEN: *An introduction*, p. 12.)

(8) La opinión de nuestra doctrina en favor de una reforma de la función

tropezaría de nuevo en la misma piedra que frenó la buena voluntad de la legislación sobre funcionarios todavía vigente. Además, esta obligación de rechazar el obstáculo, más clara por ser éste conocido, viene reforzada por los cambios ideológicos a los que me he referido en varias ocasiones. Hoy, más que nunca, es insuficiente lo meramente programático en el ámbito de la Administración pública, si es que no resulta lacerantemente irónico.

4. Organos de la reforma

Por todo ello, creo que son dos las piezas fundamentales sobre las que ha de reposar, en lo orgánico, una reforma de tal magnitud. Me refiero al Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, cuya actividad viene desarrollándose desde hace unos años en la antigua Universidad de Alcalá de Henares, a un órgano que coordine y dé homogeneidad a lo concerniente a la política de la función pública. Si mis preferencias van hacia estos dos organismos es porque estoy convencido de que la reforma de la función pública no es difícil, teniendo en cuenta la madurez y competencia de tantos especialistas como hay en nuestra Patria sobre cuestiones administrativas. Lo difícil, repito, no es hacer las leyes, sino cumplirlas. Y para esto nada más recomendable que arbitrar los procedimientos para hacerlas cumplir. Aun disponiendo de ellos puede resultar especialmente ardua y penosa la efectiva aplicación de la Ley de Funcionarios por la insuficiencia económica de las retribuciones. El fantasma de la penuria puede hacer fracasar o detener el intento de una reforma a fondo. El plan-

pública es unánime. Vid. la antología de textos inteligentemente confeccionada por MEILÁN, JOSÉ LUIS: *La función pública española en la doctrina científica*, Madrid, 1962. Recientemente han dedicado números monográficos al tema de los funcionarios la *Revista de Administración Pública* (núm. 39, septiembre-diciembre de 1962) y *DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA* (núm. 61, enero de 1963).

teamiento sincero del tema de la retribución, por el contrario, es un factor decisivo —otro de los pilares— para que aquélla sea una realidad.

5. El Centro de Alcalá

A un Centro como el de Alcalá, tareas tan importantes para la función pública como la formación, el perfeccionamiento y la selección si no de todos los funcionarios y en la misma medida, sí desde luego de los Cuerpos generales. Formación que rebasa el horizonte de los estudios jurídicos para abarcar las técnicas más usuales y también las más nuevas de la Ciencia de la Administración o, si se prefiere, de la ciencia de la Organización (9), aparte de la atención a las cuestiones sociales y económicas de la comunidad a la que van a servir los funcionarios desde sus puestos (10). Por supuesto, al huir de una preparación puramente jurídica al antiguo estilo, no debe caerse en el extremo opuesto de la simple formación general indiferenciada (11). El perfeccionamiento es un antídoto necesario, y probablemente nunca suficiente, contra la rutina o el anacronismo.

La selección es un punto tan delicado como importante. Una labor mal planteada, deficientemente comenzada, es una fuente continua de preocupaciones, de gastos y de ineficacia en última instancia. Cuando esto se refiere a per-

(9) Una posición original sobre el contenido de esta ciencia y su diferenciación del Derecho propiamente dicho puede verse en el reciente libro de ALVARO D'ORS : *Una introducción al estudio del Derecho*, Madrid, 1963, pp. 9 y ss., 143-157.

(10) Acerca del contenido de la formación de los funcionarios, vid. los artículos intercambiados entre los profesores GARRIDO FALLA y GARCÍA TREVIJANO en los números 32-33, 34 y 41 de la revista DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, y GARRIDO FALLA : *Dos métodos en el estudio de la Administración pública*, Sevilla, 1961. Véase, sobre diversos aspectos del tema de la formación, *Actas del Coloquio Internacional sobre Formación de Funcionarios*, Alcalá de Henares, 9-14 de mayo de 1960, Madrid, 1960.

(11) Vid. GARRIDO FALLA : *Tendencias actuales en relación con el perfeccionamiento de las categorías de la función pública*, en «RAP», núm. 20, 1956.

sonas, las cosas se complican, porque no siempre es posible, como en la construcción de un edificio, derribar lo mal levantado. Hay que garantizar en la mayor medida posible que las pruebas selectivas sean adecuadas en punto a los conocimientos exigibles para el desempeño de las plazas a cubrir; en punto a su carácter, de modo que prueben el nivel de formación humana y social, no sólo profesional, así como las condiciones intelectuales de los aspirantes; en punto a su número, periodicidad y variedad, con el fin de evitar enojosos e improductivos cambios de materias y programas, desesperanzadas e inciertas esperas de convocatorias, y sirvan para facilitar la observación de las dotes de mando y la capacidad de decisión, imposible de descubrir en pruebas teóricas excesivamente memorísticas.

Por otra parte, el estímulo ha de ser un ingrediente imprescindible para dotar de dinamismo el discurrir de las carreras administrativas. Estímulo que puede manifestarse a través de la formación y sobre todo del perfeccionamiento que habilite, mediante los correspondientes diplomas acreditativos de conocimientos especiales, junto con otros requisitos, para el acceso a puestos expresamente configurados como directivos. Estímulo que opere como factor de promoción social bajo la forma de pruebas restringidas para aquellos funcionarios que aspiren a ascender a una escala superior. Estímulo, por fin, que esté muy relacionado con la productividad en el trabajo y con su retribución. Pero esto merecerá una atención independiente.

6. El órgano coordinador

De la estructura y actuación del órgano coordinador a que aludí poco más arriba dependerá en una buena dosis el éxito de una reforma de nuestra función pública; también —y esto tiene especial importancia— de su conexión con la Administración activa. La responsabilidad que le

atribuyo viene derivada del cúmulo de misiones importantes a que debiera atender. La situación actual de nuestra burocracia es de desfase, porque su régimen es viejo, porque la presión social circundante la ha dejado anticuada en muchos aspectos y porque, en no pocos casos, es preciso dar curso legal a situaciones que se han impuesto necesariamente en la Administración pública.

Muestras de esa realidad práctica son la presencia de obreros al servicio de la Administración y la de colaboradores ocasionales o habituales, de carácter técnico o de confianza de los altos cargos.

En régimen jurídico laboral, con sus disposiciones acerca del contrato de trabajo, sistema y cuantía de retribuciones y seguridad social, había de repercutir inevitablemente sobre el que regula nuestra función pública. Ello constituye una manifestación de lo que Paul Durand ha calificado como fenómeno de difusión de normas jurídicas de los sectores más favorecidos a los menos, cuando la migración física de los interesados no es posible (12).

De otra parte, la cuantía e importancia de las funciones que tienen que desempeñar los altos cargos de cualquier organización hacen de día en día más imprescindible la existencia de un equipo que prolongue efectivamente la personalidad del dirigente y potencie su actividad. Si a esto se añade que hay trabajos de índole particularmente especializada o realmente extraordinarios por su volumen, urgencia u otras circunstancias a los cuales la Administración ha de atender y que no justifican el aumento de plantillas o la creación de Cuerpos nuevos, dado el carácter episódico de los mismos, se explica el uso de la fórmula contractual con personas que no figuran en plantilla. Aparte de otras ventajas, como evitar la hipertrofia buro-

(12) Vid. *L'influence du Droit du travail et de la sécurité sociale sur les formes de l'activité professionnelle*, en «Droit Social», marzo de 1956, pp. 143 y siguientes.

crática, se consigue con ella un encuentro del sector público con el profesional privado (13).

Esta función clasificadora y ordenadora de la situación actual, tanto legal como de hecho, sería tarea, en algunos casos abrumadora, de ese órgano coordinador a que me estoy refiriendo. Su creación viene reclamada reiteradamente por la voz de ilustres especialistas, y su utilidad ha sido contrastada en la vida práctica por los ordenamientos jurídicos que la tienen establecida (14). Su labor ha de ser decisiva en materia de confección de plantillas, clasificación de plazas, fusión de Cuerpos, ordenación de las bases remuneratorias, garantía del cumplimiento del régimen de incompatibilidades por el conocimiento que debe tener del mundo burocrático, ya que exigirá la adopción de los correspondientes instrumentos, como registro y hojas personales de servicio.

En definitiva, la actuación de ese ente coordinador de toda la política de función pública hará posible el mejor aprovechamiento de los recursos con que se cuente. Esta es ya una primera función con repercusiones económicas patentes; no emplear más funcionarios que los requeridos, adscribirlos a las tareas para las que se encuentren mejor capacitados.

Más concretamente, en el terreno de las atribuciones, los criterios de la reforma han de estar presididos por la justicia y el realismo. Ha de haber claridad en el sistema que se adopte. No puede emprenderse una reforma de este

(13) Un análisis de los valores que puede aportar al Gobierno el hombre de negocios está contenido en el informe *Los hombres de negocios y el Gobierno de los Estados Unidos*, presentado por CLARENCE B. RANDALL en el Coloquio Internacional sobre Formación de Funcionarios, celebrado en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Alcalá de Henares, 9-11 de marzo de 1960. Vid. el volumen de *Actas...*, Madrid, 1960, pp. 83-101.

(14) En el Reino Unido, la Civil Service Commission data de 1855, y la de Estados Unidos es de 1883. En otros países el órgano análogo es más reciente: Alemania Occidental (Comisión Federal de Personal, de 14 de julio de 1953), Italia (Consejo Superior de la Administración Pública, de 10 de enero de 1957), Francia (Consejo Superior de la Función Pública, de 4 de febrero de 1959).

tipo dejando a la lucha por la vida, con su picaresca de más altos o más bajos vuelos, el acomodo final de cada uno dentro del nuevo marco. Hará falta proporcionalidad y adecuación en distintos aspectos: importancia del cargo, años de servicio, situación familiar, responsabilidad de ciertos destinos, rendimiento. Y la retribución habrá de ser suficiente y en consonancia con las condiciones de trabajo en la empresa privada. Esto es de importancia particular en una sociedad en desarrollo, que lógicamente irá creando nuevos puestos de trabajo, si no se quiere que la Administración haga para sí misma una selección al revés (15).

«Los altos funcionarios han de estar bien pagados —ha dicho el presidente Eisenhower con gran sentido común— para que no se los lleven las empresas privadas» (16).

(15) Cfr. ROYO VILLANOVA, SEGISMUNDO: *La función pública*, en el vol. «La Administración pública y el Estado contemporáneo», Madrid, 1961, p. 19.

(16) *Norteamérica: juventud y futuro*, en «Gaceta Ilustrada», núm. 335, Barcelona, 1963.