



**RECENSIONES**

## **APROXIMACION A LA BUROCRACIA ESPAÑOLA**

Varios: *Estudios sobre la burocracia española*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1974; 286 pp.

La dinamización de toda sociedad, sometida a un proceso de cambio, trae como consecuencia que los problemas de todo tipo salten de la marginación para instalarse en el foco de atención de las gentes y de los especialistas. Tal planteamiento se viene dando, de unos años para acá, con la burocracia pública de nuestro país. Y prueba de ello es que, aunque sea de manera lenta, cada vez van siendo más abundantes y más profundos los estudios sobre la burocracia española, en cuanto se considera que no es posible interpretar las realidades en que nos mo-

vemos ni analizar las coordenadas político-sociales en que estamos insertos si seguimos desconociendo en sus principales proyecciones esa gran fuerza que es en todos los países moderno, y por supuesto en el nuestro, la burocracia pública.

Entre las aportaciones a la investigación del colectivo al servicio de la Administración destaca el presente volumen, editado por el Instituto de Estudios Políticos dentro de la Colección Estudios de Administración, que contiene el conjunto de las ponencias y algunas de las comunicaciones presentadas a la Semana de Estudios so-

bre la Burocracia Española, organizada por la Asociación Española de Administración Pública entre los días 28 a 30 de abril de 1971. Conjunto que, si bien no puede decirse abarque toda la problemática de los funcionarios públicos y ni siquiera agote en su exposición y crítica las cuestiones sobre las que incide, supone la meditación en alta voz por personas de prestigio de cuestiones que, hoy, más presionan sobre el interés de los empleados públicos y, en general, de la sociedad en la que trabajan y sirven.

#### Hacia una burocracia desmitificada

El libro se abre con una excelente introducción de Alberto Gutiérrez Reñón, que lleva por título «La desmitificación de la burocracia: Introducción a una Semana de Estudios», y en la que el autor se enfrenta con un tema tan debatido y polémico como es el de la consideración social de la burocracia y el de la valoración de su papel en el marco de la vida contemporánea.

Gutiérrez Reñón inicia su toma de posiciones, señalando un hecho que ha sido subrayado por todos los sociólogos y juristas: *la hostilidad instintiva hacia la burocracia*, como derivación de una serie de actitudes y hábitos irracionales de los ciudadanos que no se armoniza después con otros criterios en los que se defienden ardorosamente posturas de signo contrario. *El que pase desapercibida*—dice el autor— *esta evidente contradicción*

*entre la exigencia de nuevas o más amplias misiones y el repudio de la organización o los medios humanos necesarios para su cumplimiento, sólo puede explicarse porque, en el lenguaje usual, la burocracia y lo burocrático no son conceptos operativos, sino una especie de tabú mágico que polariza el miedo a algo desconocido.*

Seguidamente, el autor se refiere a la *ambigüedad* que siempre acompaña al término «burocracia» y al adjetivo «burocrático», lo que determina que una misma expresión, utilizada por personas diversas y desde ángulos diferentes, encierre contenidos muy dispares y provoque no pocas confusiones y contradicciones. Este uso, con significaciones múltiples, de una misma palabra es la raíz de numerosos malentendidos y de notorias dificultades a la hora de acercarse al fenómeno burocrático con voluntad de clarificarlo, penetrarlo y sistematizarlo.

En el campo político, sorprendentemente es total el rechazo de la burocracia, pese a que *nuestra época se caracteriza por una burocratización creciente de la sociedad*. Y no faltan tampoco las *visiones catastróficas del futuro* que profetizan una Humanidad sometida a formidables esclavitudes, con individuos fatalmente privados de libertad y capacidad de decisión, siendo así que el futuro de las grandes organizaciones no está fijado de antemano en un rumbo negativo y pesimista, sino que, más bien, corresponde al hombre decidir si dicho futuro va a ser venturoso o dramático, esperanzador o miserable. Optar por una vía

o por otra, advierte el autor, *constituye uno de los mayores retos que nuestra época le plantea al hombre de hoy.*

Lo evidente, pues, a la vista de las ideas que circulan y de las creencias más manejadas al respecto es que se precisa *una saludable desmitificación* de la palabra burocracia para ir hacia la búsqueda, por encima de prejuicios y de interpretaciones deformadas, de su verdadero significado dentro de la costelación de fuerzas que conforman nuestras sociedades. Como subraya Gutiérrez Reñón, *en torno a la burocracia son muchos más abundantes los ensayos de carácter más o menos filosóficos que los estudios de la realidad concreta;* y de ahí que se imponga abordar aquélla desde horizontes más empíricos, más delimitados y menos abstractos con el fin de acercarnos al fenómeno burocrático para conocerlo cada vez mejor en todas sus vertientes y ramificaciones, desde el momento mismo que los prejuicios, los tópicos y las erróneas interpretaciones *tienen su origen, sin duda, en el desconocimiento de datos esenciales* sobre la burocracia.

Esta situación de desconocimiento y hasta de desinterés obtiene en España cotas muy especiales y características en virtud de una doble motivación. Por un lado, *el escaso desarrollo y fiabilidad de las estadísticas y el tardío desarrollo de las técnicas de investigación social y de los conocimientos de Sociología y Ciencia política en un sentido moderno;* y, por otro, *aún más que ello, la escasa sensibilidad de nuestro país para los problemas de organización, quizá como fru-*

*to de muchos lustros de educación en una mentalidad dogmática y formalista,* lo que nos induce a trasladarnos a terrenos puramente doctrinales más que a descender a *los aspectos instrumentales,* que son los que, en definitiva, *condicionan las decisiones y conforman la dinámica social.*

Resulta, por tanto, que nuestra aproximación al tema de la Administración Pública y, más específicamente, a su elemento humano, se viene haciendo sobre la base de *intuiciones no comprobadas empíricamente* o incluso apelando a la *simple traducción de conclusiones originalmente referidas a otros países.* La consecuencia no puede ser más lógica y esperada: apenas sabemos nada o casi nada, partiendo de comprobaciones científicas bien elaboradas y mejor fundamentadas, sobre el colectivo de personas que trabajan para los entes públicos, sobre sus rasgos más definitorios, sobre sus urgencias humanas y profesionales, sobre sus conexiones con los demás grupos que integran la población activa del país, etc.

Dentro de este marco de escasez de datos relativos a la burocracia pública y simultáneamente de la necesidad de superar nuestra tradicional insuficiencia científica en el área de los problemas de las organizaciones, es donde hay que inscribir la aportación de la I Semana de Estudios sobre la Burocracia Española. Su principal significado radica en su propósito de airear varios de los temas que más importan a la Función Pública, tratados por personalidades relevantes de la vida española que, de una forma u otra, tienen con-

tacto con nuestra problemática político-administrativa. Y, como se verá a continuación, el temario escogido, sin ser completo en lo que se refiere a tocar todos o al menos algunas de las más importantes parcelas de nuestra burocracia, presenta alicientes suficientes para merecer un análisis más detallado y pormenorizado.

### El fenómeno de la burocratización

El libro ofrece, en primer término, el texto de la ponencia presentada por Jesús Fueyo Alvarez bajo el título «La burocratización de la sociedad» y en la que el autor señala que, dentro de la sociedad contemporánea, cuanto rodea al hombre y a los grupos sociales sufre una burocratización progresiva y cada vez más intensa y acelerada.

La burocracia es una *realidad funcional* que se hace presente en el fenómeno de la modernidad y que corre paralelamente con la razón moderna del Estado que aspira a conseguir, de una manera racional, las metas y objetivos del grupo político. *Modernidad y burocracia*—afirma el profesor Fueyo Alvarez— *están ligados entre sí, y su alcance llega hasta la misma diplomacia a partir del Congreso de Viena.*

Tras aludir a los grandes modelos de la burocracia moderna, Fueyo Alvarez indica que el asunto fundamental consiste en descubrir dónde podemos identificar la sustantividad de la burocracia como tal. El estudio de ésta nos demuestra que, hoy, el poder tiende a

burocratizarse y que la sociedad, como contrapartida, corre el riesgo de perder el control del mismo, pudiéndose concluir que la esencia de la burocracia se despliega hacia una triple dirección: como organización, como formalización y como tecnocracia.

Tras la descripción de la genealogía del fenómeno burocrático, con alusión a la funcionalidad de la burocracia y el espíritu que la tipifica, el ponente pasa a desarrollar las derivaciones múltiples de la burocratización. La *burocratización de la política* alcanza al aparato estatal y llega hasta la misma conformación y funcionamiento de los partidos políticos, mientras que *en el caso del Parlamento, aquí hemos experimentado un fenómeno sustantivamente inverso* por cuanto que el parlamentarismo ha entrado en clara crisis y la burocracia tiende a la limitación de las funciones y competencias de las Asambleas o Cámaras legislativas. La *burocratización de la economía* supone conectar con el problema de las grandes organizaciones económicas; con el poderío creciente de los «managers», en los que se ocasiona *una confluencia entre la política y el management* que, a juicio del profesor Fueyo Alvarez, representa la forma típica de la burocratización de la gran economía, y con lo que Galbraith ha denominado «tecnestructura». La *burocratización de la cultura* que se encarna y hace presente en la pujanza de la literatura de bolsillo y en la potenciación de los actuales medios de comunicación de masas que, ciertamente, van transformando las ideas y concepciones

del hombre medio; con lo que nace un fenómeno de burocracia en estos nuevos hechos porque el ritmo a que se tiene que producir esta transmisión de ideas y de imágenes, el ritmo a que se está produciendo la metamorfosis de la inteligencia humana desde el universo de la razón hasta el universo de la imagen, crea una estructura de selección funcional de imágenes y de ideas que comportan consigo fenómenos burocráticos de una importancia cada vez más creciente que han desbordado por completo al Estado.

La ponencia termina con la referencia a la postura de Marcuse, que critica el gigantismo, el titimismo burocrático que, por todas partes, envuelve a los individuos; postura crítica que siguen, entre otros, Lefevre y Revell. Por tanto, si por un lado el hombre se esfuerza en el área política por asegurar una tabla de libertades y derechos frente al Estado; por otro, la evolución inexorable de las cosas le arrastra a convertirse en el sujeto de múltiples alineaciones no ya meramente estatales, políticas y administrativas, sino sociales, culturales y económicas. En el núcleo de esta apasionante problemática es donde deberemos encuadrar, cara al futuro, el papel de la burocracia.

### **La seguridad social de los funcionarios**

Tras la ponencia del profesor Fueyo Alvarez, el libro recoge el texto de la intervención del cate-drático Luis Enrique de la Villa

con el título *La seguridad social de los funcionarios públicos civiles del Estado*.

Esta segunda ponencia se inicia con una detenida visión histórica de la protección social de los funcionarios estatales, que tiene su punto de arranque en la segunda mitad del siglo XVIII al crearse el Montepío Militar, al que siguieron otros muchos en fecha posterior. Hito importante en esta trayectoria histórica lo constituye el Estatuto de Clases Pasivas de 1926 que, si bien supuso un adelanto sobre las disposiciones entonces en vigor, no buscó en ningún caso promover el tránsito a un sistema de previsión o seguridad social, quedando por ello pronto anticuado y desfasado ante la marcha de los acontecimientos. De una parte, el incremento del coste de la vida que desbordó la cuantía de las pensiones de jubilación, retiro, viudedad y orfandad y, de otra, el afianzamiento de la previsión social que aportó técnicas nuevas en el campo del trabajo por cuenta ajena, determinaron que el Estatuto, al paso de unos años, se convirtiera en una fórmula con soluciones ineficaces y en buena medida anacrónicas.

Sin embargo, lo decisivo no es tanto la rapidez con que el Estatuto queda superado cuanto que su aplicación va a significar, con carácter casi definitivo, la implantación de un sistema de protección social algunas de cuyas consecuencias negativas y desfavorables persisten en nuestros días. Para el profesor De la Villa, estas consecuencias son principalmente tres: la disgregación y simultáneamente el arraigo del asegura-

miento mutualista; el establecimiento de numerosas reformas, lo que conduce a un ordenamiento complejo y confuso que, pese a sus buenos propósitos, sigue siendo ineficaz, y la utilización de nuevos mecanismos complementarios de protección, fuera incluso de la vía mutualista.

Ante la debilidad e insuficiencia del sistema de clases pasivas, las soluciones se arbitran por otros caminos. Diversas medidas legales se dictan para proteger al funcionario frente a las cargas familiares, destacando la Ley de Ayuda Familiar de 1954. Y, paralelamente, proliferan abundantes mecanismos protectores a favor de los funcionarios de ciertos Cuerpos o de determinados Ministerios, como son los economatos, los Colegios de Huérfanos, los Patronatos de Viviendas, etc.

Los años comprendidos entre 1963 y 1966 son, a juicio del ponente, un *cuatrienio clave*, ya que dentro del mismo se publican importantes normas como son la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado de 20 de julio de 1963, la Ley de Bases de la Seguridad Social de 28 de diciembre del mismo año, la Ley articulada de Funcionarios de 7 de febrero de 1964, la Ley articulada de la Seguridad Social de 21 de abril de 1966 y otras de diverso rango y contenido. Sin embargo, lo que aquí importa destacar es que *resulta penoso*—afirma el ponente—*que las amplias posibilidades del cuatrienio 1963-1966 hayan sido incomprensiblemente desaprovechadas, sin que todavía quepa encontrar una explicación lógica ni, desde luego, pacífica.*

Así las cosas, *una de las afirmaciones que menos desmentirá la realidad actual*—sigue diciendo—*versa sobre la insatisfacción del funcionario civil español acerca del sistema de protección social establecido en su favor.* El estado de inquietud y de descontento motivó por aquel entonces la creación, por acuerdo del Gobierno adoptado el 3 de mayo de 1968, de una Comisión Interministerial de Seguridad Social con el propósito de realizar los estudios pertinentes para la elaboración del oportuno anteproyecto de Ley, cuyo texto definitivo, enviado el pasado año por el Gobierno a las Cortes, acaba de ser dictaminado por la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno y se encuentra listo para ser sometido, en su momento, a la aprobación del Pleno corporativo.

Aun reconociendo De la Villa que algunas de las quejas lanzadas contra los mecanismos de protección social del funcionariado estatal son *infundadas* y que la afirmación, tan corriente, de que los funcionarios públicos civiles carecen de seguridad social *sólo puede ser aceptada en sus justos términos*, debe proclamarse con objetividad que el actual sistema de protección social de los funcionarios del Estado presenta *fisuras muy importantes*, no las únicas desde luego, que se pueden sintetizar en las siguientes: la entronización de un principio de desigualdad, dado que el trato desigual ofrece multitud de manifestaciones según se pertenezca a un Ministerio o a otro, a un Cuerpo o a otro, a una Mutualidad o a otra; la inexistencia de prestacio-

nes sanitarias para un sector muy numeroso del colectivo funcional, hasta el punto de que *el 35,4 por 100 de los funcionarios mutualistas carecen en absoluto de protección sanitaria, lo que significa que alrededor de cien mil funcionarios están totalmente desprotegidos contra los riesgos o contingencias que requieren asistencia sanitaria*; y la desproporción entre el coste global del sistema y sus resultados prácticos, lo que se comprueba manejando las estadísticas adecuadas para ello, pues para 1968 el coste medio individual en el colectivo mutualista funcional fue de 42.721 pesetas, mientras que en el régimen de la seguridad social ordinaria tal coste, para idéntico período, fue sólo de 17.430.

Aceptada la urgencia de revisar un aspecto tan sustantivo dentro del régimen jurídico de los funcionarios, como es el de su protección social, e incluso asumida por el propio Gobierno la responsabilidad para efectuar las reformas indispensables, surgen fácilmente diversas opciones para consagrar dichas reformas. Las opciones se pueden agrupar en dos grandes direcciones: a) *Implantación de un mecanismo unitario de cobertura*, que significaría la refundición de los derechos pasivos, mutualismo administrativo, ayuda familiar y acción asistencial, con lo que el Régimen Especial de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado podría aceptar los principios generales del sistema español de Seguridad Social, integrándose en el mismo, pese a conservar determinadas singularidades; y b) *Mantenimiento de un*

*esquema pluralista con adopción de reformas parciales*, que conduciría tan sólo a leves modificaciones en el funcionamiento y estructuración del mutualismo administrativo, dejando intacto los derechos pasivos, la ayuda familiar y la acción asistencial.

El enunciado de las dos opciones citadas prepara el camino para que el autor elabore varias conclusiones como son la de que los funcionarios civiles del Estado están protegidos, salvo excepciones, *mejor que cualquier otro colectivo de la población activa*; la de que *es imprescindible una reforma en los dispositivos vigentes de protección social a fin de conseguir la unificación y simplificación de los mismos*; la de que el sistema de derechos pasivos, *antes o después, tendrá que ser absorbido y no simplemente integrado por el Régimen Especial de Seguridad Social de los funcionarios civiles*; la de que *el sistema de mutualismo administrativo es, sin duda, el que exige una reforma más a fondo capaz de normalizarlo y de eliminar las asombrosas y, desde luego, injustas diferencias actuales*; la de que *la neutralidad del sistema de ayuda familiar quita importancia a su posible revisión, a no ser que se intente fijar elevaciones periódicas de las prestaciones que integran aquélla, y la de que el propio funcionario es quien debe mentalizarse y combatir para lograr sus objetivos, buscando los medios de influencia más eficaces hasta tanto pueda contarse con asociaciones profesionales de funcionarios públicos*.

Oportuno es indicar, al finalizar esta reseña de la ponencia de Luis

Enrique de la Villa, que está ya próxima la aprobación de la Ley de Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado y cuyo contenido y líneas maestras merecerían una comparación con las tesis sostenidas por el autor de la ponencia y que no es factible reeditar aquí.

### La reforma de la función pública

El texto de la tercera ponencia es de José Luis López Henares, entonces Director general de la Función Pública, que, en la Semana de Estudios sobre la Burocracia Española, habló sobre «Visión crítica de la reforma de la Función Pública».

El Estado de nuestro tiempo es un Estado intervencionista que, para cumplir su misión, necesita estar continuamente a punto; de ahí la importancia de lo que se ha dado en llamar la reforma administrativa que *implica, necesariamente, la reforma de la función pública, pues la Administración, sin los hombres que la componen, es una mera abstracción*. Esta es la causa de que, en los últimos años, se haya generalizado un movimiento de revisión y actualización de la normativa sobre funcionarios públicos en países europeos como Francia, Italia, Alemania, etc.

En nuestra Patria, la doctrina desde hace tiempo venía poniendo de relieve las deficiencias del Estatuto de 1918, por lo que reclamaba la publicación de nuevas normas más acordes con las circunstancias actuales y con las

nuevas tareas asumidas por los entes públicos.

En este sentido, fue el Estatuto de 1964 y las disposiciones complementarias del mismo las que vinieron a regular nuestra Función Pública con criterios de modernidad, después de una etapa de preparación que se inició con la creación de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno en 1956. Entre este año y 1963 se mantiene vivo en el país un clima de cambio en lo que afecta a la Función Pública, a la vez que se apuntan con insistencia los defectos de la situación que es preciso corregir y superar y entre los que se pueden señalar la carencia de un órgano central que dirigiera la política de personal, la desconexión entre categorías personales y puestos de trabajo, el exceso de Cuerpos de funcionarios y su proliferación incontrolada, el desinterés por la formación de los funcionarios, el desfase de las pensiones de derechos pasivos, etc.

*A todos estos problemas, a todos, absolutamente a todos—sostiene López Henares—, el nuevo Estatuto, constituido por la Ley de Bases de 1963 y su texto articulado, intenta dar una solución o, al menos, sentar las bases para darla en el futuro próximo; solución que se da con distinto grado de acierto y de fortuna, aunque, por supuesto, haya lagunas que será preciso eliminar con el desarrollo de la Ley en reformas futuras.*

Después de reconocer que *una Ley de Funcionarios es siempre una Ley de efectos a largo plazo*, López Henares entra en el estudio de las innovaciones principales

que, a su juicio, ha traído la Ley de Funcionarios, aportando la justificación de cada una de ellas por cuanto que hay *voces y opiniones disconformes con estas novedades*.

Primero, *la unidad de la Función Pública*, que ahora es más necesaria que nunca para evitar la dispersión y los antagonismos, respetando las peculiaridades propias de cada caso. En este punto, el juicio del Estatuto ha de ser favorable, si bien lo que ahora se postula es refundir en un solo texto las normas básicas, con lo que se podría llegar a confeccionar un Código de la Función Pública. Segundo, *la creación de órganos centrales de la Función Pública*, aspiración largo tiempo sentida y proclamada insistentemente por la doctrina. Se creó, por ello, la Comisión Superior de Personal, de naturaleza mixta, pues sus funciones son consultivas, de propuesta y, en ocasiones, de gestión. A su lado, con posterioridad, se creó como órgano de gestión la Dirección General de la Función Pública, con lo que se ha contado con un conjunto de órganos cuyo balance de actuación ha sido positivo. Tercero, *la reestructuración de los Cuerpos interministeriales* y, de modo especial, la creación del Cuerpo Técnico de Administración Civil. De esta forma, al igual que en otros países, se han establecido cuatro Cuerpos de naturaleza interministerial, Técnico, Administrativo, Auxiliar y Subalterno, que, dependiendo orgánicamente de la Presidencia del Gobierno, prestan sus servicios en los diferentes Ministerios. En conjunto, la experiencia puede considerarse como favorable, ya que se

ha conseguido romper el hermetismo y la impermeabilidad de nuestra Función Pública, se ha contado con funcionarios de amplia capacitación apta para desempeñar su cometido en los distintos Departamentos y se ha logrado asegurar una selección común a través de la Escuela Nacional de Administración Pública. Cuarto, *la instauración de una nueva estructura de la Función Pública*, sobre todo con la supresión de las llamadas categorías personales. En este punto, a juicio del ponente, el Estatuto *ha dado un giro copernicano*, pues si bien conserva el sistema clásico de la carrera hace entrar en juego el puesto de trabajo como elemento estructural básico y configurador. Sobre el particular, aunque han tardado en aplicarse las normas sobre clasificación de puestos de trabajo, plantillas orgánicas, etc., el Estatuto ha abierto unos cauces que deberán ser aprovechados mejor en lo sucesivo para dar mayor agilidad a nuestra Administración, para facilitar la promoción de los funcionarios, para asegurarles una retribución justa y para ofrecerles una carrera atractiva que evite una excesiva inestabilidad profesional.

A la hora de dar un resumen de su postura, el ponente termina su exposición con las siguientes palabras: *Es demasiado pronto para formular un juicio concluyente, pero la corta experiencia de estos años nos permite asegurar y presumir la valoración positiva de estas reformas que sólo precisan de la supresión de las desviaciones que se hayan podido producir y, sobre todo, la perseverancia*

tenaz en el pleno desarrollo y aplicación de las mismas, sin perjuicio de ir introduciendo las modificaciones que la experiencia aconseje. Visión, pues, ponderada pero optimista sobre el futuro de la Ley de Funcionarios.

### Biografía de los Cuerpos de Funcionarios

El profesor y catedrático Alejandro Nieto García, en su ponencia titulada «Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de Funcionarios», traza una biografía crítica de los Cuerpos en los que se integran los funcionarios españoles.

Como parece obvio, no es un azar, ni mucho menos, el que la *Función Pública española* se haya articulado históricamente sobre *Cuerpos de funcionarios*, empieza afirmando el ponente, que añade que el fenómeno corporativo, en esencia, se puede explicar por dos razones: al no existir sindicatos de funcionarios, éstos apelan a los *Cuerpos* para la defensa de sus intereses, y la presencia de los *Cuerpos* se acentúa desde el momento en que se deciden a intervenir en zonas abandonadas por la política.

Los *Cuerpos* de funcionarios no pueden ser comprendidos ni interpretados si no se estudian desde un contexto histórico. Al no existir sindicatos para los empleados públicos, éstos, que sufren en la propia carne los vaivenes de la política traducida en la práctica del botín o cesantía, no tienen más alternativa que refugiarse en el poder de los *Cuerpos*. «De esta

manera tenemos, en resumen —dice Nieto—, que los *Cuerpos* han cumplido una función que, en buena lógica, era propia de los sindicatos, actuando como sucedáneo —es decir, como mal sustituto, como fórmula de necesidad— de éstos.» No quiere ello decir que si hubieran sido declarados lícitos los sindicatos no hubieran existido *Cuerpos*; lo que habría sucedido es que éstos habrían tenido una proyección distinta dentro de nuestra *Función Pública*.

Desde otro ángulo, los *Cuerpos* de funcionarios, ante la esterilización política que se impone no sólo al funcionario individualmente considerado, sino al marco institucional en que trabaja, la *Administración*, se ven impulsados a llenar el vacío que se produce en torno a ésta. «Los *Cuerpos* —subraya Nieto— llenan, por tanto, un vacío provocado por la *Administración*, y la fidelidad a ellos constituye una tendencia humana y digna que, además, evita la descomposición total de la organización administrativa.»

Esta afirmación del *Cuerpo* origina importantes consecuencias. En el aspecto subjetivo, es tal su predominio que, como sucede en España, el funcionario no se identifica con la *Administración*, ni siquiera con la *Función Pública*, sino con el *Cuerpo* al que pertenece. Objetivamente hablando, la existencia de *Cuerpos* da un matiz muy nacional al universal fenómeno de la tecnocracia, ya que, a diferencia de lo que ocurre en otros países, en España es tenido como tecnócrata al que sin más pertenece a un *Cuerpo* que se valora socialmente como de presti-

gio y competente en el ejercicio de sus funciones, sin valorar de manera individual las cualidades y méritos del funcionario en cuestión. Finalmente, en el ejercicio del poder los Cuerpos de funcionarios actúan de manera peculiar, por cuanto que si alguno de éstos accede a las esferas del poder, sus decisiones, más que suyas son del Cuerpo, al que se debe y del que depende.

Después de la etapa descrita de afirmación, los Cuerpos logran su más alto *apogeo* hacia 1960, llegando su influencia a ser tan intensa que transforman a la Administración en una gran *confederación de Cuerpos* jerárquicamente relacionados y estructurados. Por entonces, es tal su predominio, especialmente de los mejor situados, que llegan a bloquear en parte la reforma de la Función Pública que se lleva a cabo en 1963 y 1964, consiguiendo que la misma repercuta en la menor cuantía posible sobre ellos. Por eso, el autor llama a la Ley de 1964 *la prueba de fuerza*, en la que triunfaron, por supuesto, los grandes Cuerpos que la hicieron fracasar, o al menos la amortiguaron en sus efectos, en lo que entrañaba de innovadora reforma de nuestra Función Pública.

Sin embargo, paradójicamente, al igual que pasa en otros procesos evolutivos de similar contenido, *el momento de apogeo es, al mismo tiempo, el principio de la decadencia*. Efectivamente, en la década de los años 60 tienen lugar una serie de acontecimientos que marcan el principio de la *decadencia* de los Cuerpos de funcionarios. Dentro de ellos se

produce un *deterioro interno*, derivado, primero, del malthusianismo que practican (mediante pruebas selectivas difíciles, muy espaciadas; negativa al aumento de sus plantillas, etc.) para evitar que se incremente el número de sus miembros, puesto que, siendo menos los componentes, terminan por perder influencia y se ven obligados a abandonar posiciones tradicionalmente situadas dentro de su órbita corporativa, y provocado, además, por el descenso en el nivel de preparación de los candidatos y por el corte generacional que se establece entre los miembros de reciente ingreso y los miembros más antiguos, dado que éstos son los que monopolizan los más codiciados y mejores retribuidos puestos de trabajo.

Junto a este *deterioro interno* de los Cuerpos debemos mencionar el deterioro de índole externa que se verifica en razón a tres causas: la congelación de las retribuciones, la competencia que ejerce la empresa privada para atraer a los mejores y más capacitados funcionarios y cierta desappropriación de cargos que, si antes eran atribuidos con carácter exclusivo a un determinado Cuerpo, ahora ya pueden ser desempeñados por funcionarios de otros Cuerpos en legítima y abierta competitividad.

Poco a poco nos acercamos a la época actual, que puede ser bautizada como la de la *crisis*, ante la coyuntura de cambio que experimenta la sociedad española. Las causas de la crisis hay que descubrirlas en la transformación que sufre la Administración, tanto cuantitativa como cualitativamente. Cuantitativamente, al estar

aquella en fase de expansión los Cuerpos de funcionarios deben incrementar de modo correlativo el número de sus efectivos. Y cualitativamente, en cuanto que modifica sus métodos de actuación y precisa especialistas, nuevos profesionales, sociólogos, economistas, etcétera, que no pueden ser suministrados por los Cuerpos anquilosados en viejos y anticuados esquemas. Esta es, entre otras, una de las razones por la que los organismos públicos han de recurrir al mecanismo legal de la contratación para adquirir los servicios de un personal que los Cuerpos no están en condiciones de proporcionar.

En cualquier caso, la crisis descrita no se apoya sólo en motivos sociales o estructurales. Hay además un factor político que influye poderosamente en la cuestión. declara Nieto, y que interviene por un doble conducto: primero, mediante la desarticulación sistemática de los grandes Cuerpos que se puedan oponer a la politización de la realidad administrativa, y segundo, mediante la ideologización sistemática de ciertos Cuerpos de funcionarios.

Ante la crisis planteada, es preciso brindar la *solución de recambio* o al menos aportar los datos que sirvan para enfrentarse con éxito a la nueva situación. Para el ponente, de lo que se trata esencialmente no es de crear nuevos Cuerpos ni de implantar nuevas especialidades, sino de aprovechar los Cuerpos existentes de manera más útil, de separar a los funcionarios dedicados de los que no lo son, de suscitar en todos una vo-

luntad de adaptación y de imponer las reformas no por vía autoritaria, sino partiendo desde la base.

### Educación y función pública

La última de las ponencias, presentada por Ricardo Díez Hochleitner, a la sazón subsecretario del Ministerio de Educación y Ciencia, toca el tema de las *Relaciones entre el sistema educativo y la Administración pública*.

Para estudiar estas relaciones, no basta partir de un planteamiento meramente descriptivo de la Administración. Hoy la Administración —afirma el ponente— refleja en sí misma la crisis que se advierte en el seno de nuestra sociedad, y, por tanto, sólo puede ser abordada su significación en contacto con la problemática social y política de nuestro tiempo. Por eso, importa abordar el tema de la Administración desde nuevos horizontes, con el fin de captar la delimitación de las diversas formas de participación y de utilización del poder.

Esbozado el concepto de la Administración bajo ángulos actuales y más correctos, hay que pasar a describir las interrelaciones que se dan entre educación y Administración pública, porque es evidente que el desarrollo y potenciación de la burocracia, en cuanto que los componentes de ésta forman dentro de un sistema educativo dado, va ligado necesariamente al desarrollo de la educación.

En un extremo concreto, las relaciones citadas adquieren especial importancia: el de la selección del personal que ha de acceder a los

puestos públicos. En la teoría clásica de la burocracia, la selección de las personas sobre la base de calificaciones profesionales y técnicas es una cuestión fundamental. Ahora bien, como el reclutamiento de los funcionarios se ha de verificar sobre la base de unos niveles educacionales y cívicos determinados, quiere decirse que el sistema educativo de una país, en cierto modo, se coloca al servicio de la Administración y, en una gran medida, *la estructura del sistema educativo pasa a determinar la estructura básica de la Función pública.*

Otro punto de claro contacto lo tenemos en las posibles incidencias de las reformas educativas sobre la conformación de la Función pública. Por tanto, desde el instante mismo en que el sistema educativo de nuestro país se configura como algo unitario y sistemático, ello significa una unificación de titulaciones que, a su vez, repercutirá sobre los sistemas y métodos de reclutamiento. En este sentido, *es evidente que la titulación exigida para el ingreso en los distintos Cuerpos tendrá que ajustarse cuidadosamente a los grados, niveles y especialidades del nuevo sistema educativo.* No se trata, por tanto, de una mera modificación en las denominaciones académicas de los títulos exigidos, sino que lo que se impone es un replanteamiento serio de los Cuerpos de funcionarios y de toda la contextura de nuestra Función pública en lo que afecta a reclutamiento, selección, formación, permeabilidad corporativa, etcétera.

También la aplicación del nuevo sistema de Formación Profesional

que establece la Ley General de Educación aportará *una serie de modalidades profesionales y una nueva concepción de la práctica profesional* que, sin duda, servirán para un mejor desarrollo de la ordenación de la Función pública. Y, en el ámbito de la educación permanente, las influencias asimétricas pueden ser de interés por cuanto que el perfeccionamiento del funcionario se hace cada vez más inaplazable y deberá asegurarse apelando a las técnicas más eficaces y novedosas.

El influjo del sistema educativo puede ser de capital importancia en orden a lograr una creciente democratización de la burocracia española. Por medio de la ampliación del acceso a la Universidad, de la potenciación de la educación permanente, de la implantación de la gratuidad en la enseñanza, es evidente que *se abre la posibilidad de lograr una mayor democratización de las formas de reclutamiento en la propia Función pública* en sus diferentes niveles, al ampliarse sus bases y permitir *que la formación de nuevas élites administrativas no dependa de condicionamientos clasistas.*

Finalmente, no cabe pensar que sólo sea real la influencia del sistema educacional sobre la Administración, sino que *esta repercusión o influencia es recíproca*, como lo demuestra el hecho de que en la gestión y dirección del sistema educativo causa un impacto indiscutible una concepción moderna, dinámica y operativa de la Administración. Curiosamente, ideas hoy vigentes en las áreas administrativas gozan de plena virtualidad en el campo de la educación;

tal sucede con las ideas de planificación, de centralización conjugada con una desconcentración de funciones y, en tercer lugar, de coordinación. En este sentido, tanto el Libro Blanco como la Ley General de Educación y las sucesivas reformas que se han hecho de la estructura del Ministerio de Educación y Ciencia se han concebido y realizado tratando de poner en práctica las ideas citadas a fin de lograr que la Administración Educativa española responda a las directrices de lo que se llama una «administración de misión».

En definitiva, según la tesis de Díez Hochleitner, *la Administración de la Educación se siente llamada a ser avanzada de esta transformación de la burocracia, puesto que su misión específica va ligada a la transformación cultural de la sociedad, y de ésta ha de obtener la base humana adecuadamente formada de su propia organización administrativa.*

### Comunicaciones

Después del texto de las cinco ponencias analizadas, el libro recoge algunas de las comunicaciones presentadas a la Semana. «La ayuda familiar en el sistema de previsión social de la Función pública» es la comunicación elaborada por Isidoro López Pena, en la que expone, brevemente, la configuración legal del Régimen de Ayuda Familiar, analiza sus deficiencias y, finalmente, plantea la falta de su desarrollo legislativo previsto en otras normas de superior rango legal y la falta de paralelismo con la evolución seguida por las pres-

taciones familiares del Régimen General de la Seguridad Social. Marcelino J. Toubes presentó su comunicación sobre «La Seguridad Social de los funcionarios de empleo», y en ella estudia la problemática que gira alrededor de estos servidores públicos en lo que se refiere a su régimen de seguridad social. Carlos Carrasco Canals hizo una comunicación a la ponencia del profesor Nieto, en la que, tras exponer las ideas que han de desarrollarse para un estudio de los Cuerpos de funcionarios, propone una metodología que sirva para la verificación de un trabajo sobre nuestros Cuerpos funcionariales. La comunicación de Manuel de Puelles lleva por título «Formación y perfeccionamiento de los administradores civiles», describiendo el panorama actual de la capacitación de los funcionarios, de manera especial de los que están llamados a desempeñar funciones de amplio contenido y significación, como es el caso de los técnicos de Administración civil. «Valoración de uno de los aspectos de la Ley de Funcionarios Civiles: El régimen de retribuciones» es el título de la comunicación de Antonio Carretero Fernández, que sirve para que su autor exponga primero las finalidades deseadas por la legislación de funcionarios en materia retributiva y después critique los resultados efectivos de la misma para, finalmente, diseñar varias conclusiones. Victorino Martín Mendicute presentó su comunicación sobre «Los recursos humanos de la Función pública. Su planificación en el marco de la prospectiva» y en la que hace amplia referencia a la trascendencia de la

mano de obra en todo proceso productivo, y que es de aplicación en el ámbito de la Administración pública, dentro de la cual es preciso, con criterio prospectivo, establecer una verdadera planificación de los recursos humanos en la Función pública para el mejor aprovechamiento y utilización de los mismos.

Lástima que, en la lista de comunicaciones recogidas en el libro, falten algunas de las presentadas a la Semana. Citemos la del profesor Baena del Alcázar sobre «La burocracia en la sociedad es-

pañola», la de Mario Trinidad Sánchez sobre «La estructura de Cuerpos y la posibilidad de un planteamiento unitario de los problemas profesionales de los funcionarios» y la de Julio Seage Mariño sobre «La administración de la educación como dirección por objetivos». Su inclusión en el presente volumen hubiera contribuido, sin duda, a su enriquecimiento y a su más completa exposición de las cuestiones básicas que más interesan a la burocracia de nuestro país.—  
V. M.<sup>a</sup> G-H.

