



LOSCHAK, DANIELE: *Principe hierarchique et participation dans la fonction publique*. Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique, «Revue d'Administration Publique» núm. 37, enero-marzo 1976, pp. 121-203.

Este importante trabajo de Danièle Loschak, profesora de la Universidad de Amiens, se enfrenta con un tema capital como es el de determinar el juego que el principio de la participación puede dar dentro de unas estructuras administrativas en las que, siguiendo el modelo weberiano, el principio de la jerarquía figura como uno de los más caracterizados. La cuestión, así planteada, no puede ser más decisiva por cuanto que la jerarquía, como es bien notorio, es reivindicada como uno de los presupuestos ineludibles de todo aparato burocrático y administrativo, concebido al estilo occidental. Y, por lo mismo, si dicho

presupuesto, si dicha condición es cuestionada ante la puesta en práctica de la participación, quiere decirse que se está cuestionando la esencia de la propia Administración; lo que prueba explícitamente que nos encontramos, como se indica más arriba, ante un tema de envergadura revestido, por lo demás, de una gran actualidad.

Las palabras iniciales de la autora corroboran el planteamiento acabado de realizar. «Si la disciplina constituye la fuerza principal de los ejércitos—escribe—, el principio jerárquico, pese a no haber sido expresado con el mismo vigor en la Administración, no

menos supone en ésta un principio también esencial de su funcionamiento. Por eso, por encima de las ventajas prácticas que pueda ofrecer una Administración jerarquizada, es la concepción misma de la Administración y, por consiguiente, de la función pública, la que es puesta aquí en tela de juicio.»

I. La afirmación del principio jerárquico

Este principio «es un elemento fundamental de la concepción tradicional de la función pública» y su razón de ser la encontramos a partir del estudio de las relaciones del modelo burocrático, en el que está inserto, con el modo de producción capitalista, y no a partir de justificaciones ideológicas que han sido propuestas.

La *significación del principio jerárquico* ha sido resaltada por Max Weber, que puso de relieve su necesaria conexión, así como la del fenómeno burocrático, con el sistema capitalista. Su punto de vista coincide en numerosos aspectos con el de Marx, pero se distancia de la concepción marxista en cuanto no hace referencia a la naturaleza clasista del Estado y no aborda el papel de la burocracia en el campo de la lucha de clases. Por lo mismo, el sociólogo alemán ha infravalorado «la especificidad del principio jerárquico en el seno del aparato del Estado», al preocuparse esencialmente de proclamar la universalidad del modelo burocrático superior a todos lo demás desde una considera-

ción puramente técnica y científica.

Dentro del *análisis weberiano*, ha sido el desarrollo del Estado moderno el que ha dado lugar al nacimiento de la burocracia, que detenta el monopolio del poder administrativo, integrada por funcionarios profesionalizados y sustentada sobre un sistema de dominación «real racional», que implica una estricta jerarquía de funciones. Para Max Weber este tipo de organización no es sólo susceptible de aplicarse universalmente, sino que, además, su utilización es inevitable en razón a su superioridad técnica sobre cualquier otro modelo organizativo.

La burocracia se gesta, y con ella el principio jerárquico, cuando, superada la sociedad feudal, el príncipe decide expropiar los poderes privados que, a su lado, manejan los señores feudales; cumpliéndose este proceso expropiativo simultáneamente a la expropiación de los productores independientes por la empresa capitalista. A partir de ese momento, el Estado tiene que recurrir a funcionarios especializados, a los que remunera y que hacen carrera mientras permanecen en su servicio.

El nuevo Estado burocrático que surge se diferencia de los grupos y organizaciones políticas que le han precedido en que reivindica para sí el monopolio de la violencia física legítima, y en que su dominación es de tipo legal racional, a diferencia de los otros dos modos de legitimación sistematizados por Weber, y que son la legitimación tradicional y la legi-

timación carismática. En consecuencia, quien obedece no obedece a la persona que encarna el poder, sino a un orden abstracto, impersonal, objetivo, legalmente predeterminado, así como a los superiores designados por los reglamentos dentro de los límites de la competencia que éstos les asignan. En el contexto del modelo de Administración burocratizada, «el principio jerárquico —subraya la autora— juega, pues, un papel nuevo, específico, imposible de disociar de otros elementos característicos de este modelo».

Esta organización burocrática, cimentada sobre el principio de la autoridad jerárquica, representa el medio más racional de encuadramiento de la actividad humana. Y su correlación con el origen de la economía capitalista de mercado es muy estrecha, por cuanto que ésta tiene necesidad precisamente de una Administración apoyada en reglas impersonales, formales y previsibles y que esté servida por funcionarios desinteresados, objetivos, que actúen siempre «sin odio y sin pasión». Por un lado, pues, la empresa capitalista no se puede plegar a un sistema administrativo en el que predominen la arbitrariedad, el favor, la simpatía o la gratitud personal; y estas desviaciones son las que trata de suprimir la burocracia por medio de un comportamiento objetivo y racionalizado de sus miembros. Por otro, a la inversa, la burocracia sólo puede desenvolverse si tiene a su disposición medios técnicos, perfeccionados, que aparecen y empiezan a ser utilizados con el capitalis-

mo. «La necesidad de un saber especializado —escribe Loschak— es tal, en razón del desarrollo de la tecnología moderna y de los métodos de producción económica que convierte en ineluctable el proceso de burocratización de la administración», y en definitiva, «el saber especializado es la esencia de la burocracia, como lo es del capitalismo».

Weber, a juicio de la autora, ha tenido el mérito de iluminar las circunstancias históricas en que tuvo lugar la cristalización primera del modelo burocrático, pero no ha abordado la cuestión de la naturaleza del aparato del Estado y del papel de la burocracia estatal. Por ello, para el sociólogo alemán el principio jerárquico es tan sólo una necesidad práctica, una mera técnica de organización racional; postura contra la que se alza el *análisis marxista*, que insiste sobre la significación explícita del principio jerárquico en el ámbito de una sociedad escindida en clases. Para Marx, la burocracia, en cuanto está inserta en el aparato represivo del Estado, es un instrumento al servicio de la clase dominante, y el referido principio jerárquico tiene esencialmente por misión resolver la contradicción entre dicho papel protagonizado por los burócratas y la pertenencia de clase de los mismos.

Para los marxistas, la violencia es un elemento constitutivo del Estado, y la burocracia que monopoliza el uso de la fuerza en el contacto con los ciudadanos forma parte del aparato represivo de aquél, al igual que la policía, el

ejército o la magistratura. Pero si para el hombre liberal este aparato actúa en beneficio de todos y en nombre del interés general, para el hombre marxista la noción de interés general no existe, el poder organizado se caracteriza porque sirve para la opresión de una clase por otra, y el Estado es, por lo mismo, el Estado de la clase económicamente prepotente.

Para los marxistas, igualmente, la burocracia en cuanto grupo social no interviene por sí misma, con unas facultades autónomas, sino que actúa en tanto que órgano de un Estado que es, como se ha dicho antes, el instrumento de dominación de la clase poseedora. Pero, en la medida que los funcionarios se reclutan entre las clases sociales distintas a la dominante, puede producirse una contradicción entre la pertenencia de clase de los funcionarios y el papel que están llamados a desempeñar en la dinámica de la lucha de clases.

La contradicción descrita no se da más que en el instante de la formación del Estado absolutista, que se corresponde con el tránsito del modo de producción feudal al modo de producción capitalista, ya que ella supone una autonomía relativa de lo político y de lo económico que no se daba cuando el ejercicio de las funciones públicas dependía, en el orden feudal, de la pertenencia a una casta o a un estamento determinados. Pero cuando no hay identificación automática entre el interés de la clase política y económicamente dominante y el de los agentes llamados

a ejercer el poder en su nombre, se hace entonces tanto más necesario mantener la unidad y cohesión de la burocracia; ahora bien, estas condiciones no se podrán obtener más que por medio de una jerarquización estricta de la Administración, que implique obediencia del funcionario a sus superiores y subordinación de su interés personal al interés supremo del Estado. A juicio de la autora, «si el principio jerárquico es más constrictivo y conoce un campo de aplicación más extenso en el seno de la burocracia estatal que en el sector privado, es precisamente porque adquiere aquí una importancia vital para la preservación de los intereses políticos de la clase dominante».

Al lado de la conexión entre la burocracia y la lucha de clases hay que situar la que existe entre la burocracia y las superestructuras ideológicas. La ideología burguesa, como dominante, que tiene como fin esencial mantener las relaciones de clase existentes, condiciona de modo directo ciertas características del modelo de organización burocrática. Y, asimismo, se han establecido paralelamente los rasgos de dicho modelo y los de la ideología burguesa, desde diversos niveles y perspectivas, por lo que cabe afirmar que la burocracia y la mentalidad burguesa se interfieren, de manera que se apoyan recíprocamente y se influyen entre sí.

Tras el panorama expuesto acerca de la significación del principio jerárquico, Danièle Loschak dedica las páginas siguientes al tema de la puesta en práctica del mis-

mo, sobre la base de que, aunque es muy profunda la evolución del cambio desde el Estado absolutista al Estado liberal, el principio jerárquico permanece inmutable y «cuya legitimidad y necesidad son constantemente reafirmadas, al igual que la irreductibilidad de la condición de funcionario a la de asalariado».

La justificación del principio jerárquico arranca de la transformación que se advierte en la naturaleza de la subordinación de los súbditos al Estado. En el Estado absoluto se concentra el poder político en manos del soberano, sin ningún tipo de control. La fórmula que lo simboliza, «el Estado soy yo», para el funcionario supone una vinculación personal al monarca, mientras que la función pública adquiere un aire cuasimilitar y en ella hay un culto riguroso a la autoridad jerárquica que encarna el soberano.

Cuando tiene lugar el proceso constitucional que acompaña a la mutación socioeconómica de los Estados europeos, la función pública sigue marcada por las influencias de las condiciones históricas y políticas en las que ha nacido. En realidad, como advierte la autora, «la desaparición de la vinculación personal al soberano no entraña la desaparición del principio jerárquico en la Administración». Lo único que se modifica es su fundamento, puesto que ahora no se trata de una sumisión personal, sino de una sumisión impersonal, dado que el funcionario obedece, en última instancia, a la ley, que es la expresión de la voluntad general con-

forme a los postulados elementales del Estado de Derecho y de la democracia representativa.

Dos puntos interesa precisar seguidamente. En el Estado liberal representativo, la autoridad no es devaluada, sino que, por el contrario, es potenciada y asegurada al máximo, debido a que sólo la autoridad garantiza el despliegue de las libertades y derechos de los individuos. Ahora bien, el mantenimiento del orden y de la paz pública sólo procede de un Estado fuerte, y éste no se concibe sin una Administración jerarquizada. La justificación, pues, del principio jerárquico es, en primer lugar, política; pero en la medida en que la noción del interés general es de alguna forma recuperada por los juristas que lo valoran como el fundamento mismo del régimen de Derecho público y de la especificidad de las reglas aplicables a la Administración, se va insensiblemente de una justificación política a una justificación jurídica.

El segundo punto de interés concierne a la determinación de si la obediencia jerárquica que se pide al funcionario es compatible con la exigencia de que, en el Estado de Derecho, todo ciudadano no ha de obedecer más que a la ley, expresión de la voluntad general. Dos tipos de respuestas han sido formuladas. Según la doctrina alemana, la situación del funcionario es muy distinta de la del resto de los súbditos en sus relaciones con el poder público, por lo que no es difícil justificar la naturaleza especial de la obediencia jerárquica por parte de los servidores públicos. En esta postura se sitúan,

entre otros, Laband y Jellinek. Por su parte, en una dirección totalmente opuesta, la doctrina francesa, con Duguit y, sobre todo, Carré de Malberg como principales representantes, sostiene que la obediencia jerárquica es una aplicación particular de la obediencia a la ley, y la autoridad jerárquica tan sólo existe por virtud de una habilitación legal.

El principio jerárquico, pues, no se difumina cuando el Estado autoritario o absolutista pierde su puesto en el escenario histórico y le sustituye el Estado liberal, democrático o representativo. Subsistente dicho principio, debidamente legitimado y respaldado por la idea capital de qué obedeciendo a sus superiores el funcionario obedece en última instancia a la ley, se trata de conocer ahora sus posibles implicaciones en la dinámica administrativa. No se intenta examinar las reglas jurídicas en que el principio jerárquico se manifiesta, tales como el poder de instrucción, de control, de organización de los servicios, disciplinario y otros, sino, más bien, se trata de abordar el problema de una forma más global mostrando que dicho principio «constituye en alguna forma la piedra angular de la condición atribuida a los funcionarios», como se advierte al referirnos a dos cuestiones claves: la peculiaridad de la condición del funcionario público y el mantenimiento de la función pública al margen de la lucha de clases.

Por lo que afecta a la peculiaridad o especificidad de la condición del funcionario, se proyecta en la

sumisión del mismo a un estatuto reglamentario en el que se destaca la superioridad del Estado, que lo puede modificar en cualquier momento y en el que hay reglas exorbitantes del Derecho común. El estatuto impone a los funcionarios unas obligaciones típicas, y, como contrapartida, el Estado les asegura un sueldo que les permita vivir decentemente, como dice el Estatuto de Vichy, «al abrigo de dificultades materiales». Además hay que considerar que el funcionario no percibe un salario en el sentido estricto de la palabra y que sea la contraprestación o el precio del trabajo que ejecuta, por cuanto que, en frase de la autora, «no ejerce un oficio propiamente dicho, sino un servicio, una magistratura».

No cabe, pues, una asimilación entre la condición del funcionario y la del asalariado. El funcionario no identifica en el Estado un verdadero patrono y no tiene respecto a él intereses contradictorios que debatir; en ningún caso se encuentra en la situación del empleado que está ligado a su empleador por un contrato normal de trabajo. El principio jerárquico se hace presente con rotundidad en este planteamiento, impidiendo que el funcionario se equipare con el asalariado a la hora de esgrimir sus derechos y de reivindicar sus libertades, aunque es de justicia reconocer que, en la actualidad, a nuestro juicio, este enfoque de la cuestión está dando un giro importante que ha de llevar a una aproximación creciente entre el sector público y el sector privado en lo que al personal de

ambos se refiere. No olvidemos, a mayor abundamiento, que hoy se tiende a llamar al funcionario «trabajador al servicio de la Administración», que se le otorgan derechos antes patrimonio de la clase trabajadora, tales como el de huelga y el de sindicación, y que se postula en muchos ámbitos de la función pública la creciente laboralización de la misma. En consecuencia, la singularidad del funcionario es algo que se cuestiona fuertemente, y opinamos que es muy probable que llegue a desaparecer; subsistiendo tan sólo en aquellas materias en las que, por las razones que sea, no se pueda conseguir una homologación total entre el personal público y el personal privado.

En lo relativo al *mantenimiento de la función pública al margen de la lucha de clases*, se justifica por el hecho de que el principio jerárquico obstaculiza todo lo que signifique tensión o antagonismo entre el Estado y sus servidores. Autores como Duguit y Hauriou rechazan con energía la presencia de la lucha de clase dentro del engranaje del Estado en base a dos tipos de argumentaciones.

Por una parte, como señala Duguit, el funcionario que ha recibido el nombramiento de tal se ha comprometido a asegurar el funcionamiento de los servicios con arreglo a las leyes vigentes y buscando el interés general de la nación y de todas las clases sociales, concepción que, como subraya la autora, «es la exacta traducción de la ocultación de la naturaleza clasista del Estado, característica de la ideología libe-

ral». En realidad, es la noción del interés general la que se hace prevalecer por encima de cualquier otra y a la que se considera «omnipresente», y de ahí que, mientras los obreros y patronos tienen intereses contrapuestos que defender, los funcionarios están llamados a salvaguardar los intereses generales, que son los mismos que el Estado ha de cuidar y fomentar, por lo que no es factible que aquéllos formulen en contra de las organizaciones estatales y paraestatales reivindicaciones de uno u otro signo.

Por otra parte, y éste es el segundo argumento manejado, el funcionario está integrado en el Estado y se inserta en la trama jerárquica del mismo, por lo que no es pensable que se desate un conflicto entre las dos partes. La lucha de clases, en otras palabras, es inadmisibile en el seno de la jerarquía administrativa, desde el momento que ésta «es una corporación sin empleadores ni empleados, y en el interior de la cual los conflictos deben ser reglados administrativa o contenciosamente, pero no por la lucha de clases».

Creemos que esta argumentación, al igual que la anterior, resulta hoy de difícil aceptación, ya que el antagonismo entre el Estado y sus empleados es una realidad que no debe ser ignorada bajo ningún concepto. La jerarquía administrativa no es freno suficiente para detener la cadena de exigencias reivindicativas de los funcionarios, como se descubre, por ejemplo, dentro de la Administración española. Nuestra función púb-

blica asiste a un creciente enfrentamiento y a una dialéctica progresiva de las posiciones mantenidas por los órganos administrativos y por los funcionarios, existiendo de hecho una verdadera pugna, una abierta polémica entre las partes.

Cuanto acabamos de exponer, es decir los diversos cambios que se observan en el campo de la función pública y que han llevado a cuestionar el principio de la jerarquía, así como la propia evolución de la misión del Estado en la sociedad moderna determinan imperiosamente que se desencadenen transformaciones en la estructura social de las burocracias y que se abra el capítulo de las concesiones y de las reformas que se han de implantar. Es entonces cuando surge la idea nueva de la participación «en respuesta a las reivindicaciones de los funcionarios» y que «aparece tanto más necesaria cuanto que el modelo rígido de organización burocrática se convierte en raíz de disfunciones importantes, en razón de las exigencias nuevas a las que la Administración debe hacer frente». Pero, tal es la premisa básica de la autora que vertebra la totalidad del trabajo que estamos recensionando, «el principio jerárquico no es ciertamente puesto en tela de juicio, sino que sus manifestaciones más visibles son atenuadas». Veámoslo a continuación.

II. La atenuación aparente del principio jerárquico y la introducción de la participación

La evolución que ha conducido a la introducción de la idea de

participación, aunque generalizada en la mayoría de los países, no ha tenido lugar con idéntico ritmo en todos ellos, encontrándose en el origen del fenómeno factores económicos, políticos y sociales comparables entre unos países y otros.

Los factores de evolución han venido determinados, principalmente, por el cambio experimentado en las relaciones de producción, tipificada por la concentración de los medios productivos y el tránsito de una economía de concurrencia a una economía monopolista; cambio que, necesariamente, ha incidido sobre el propio Estado, ya que éste se ha hecho presente en nuevos sectores, en el orden económico, social y cultural, cada vez más numerosos y con anterioridad reservados a la gestión de la iniciativa privada. Este incremento de misiones públicas, unido a la diversificación de las tareas estatales, entrañan, a su vez, una serie de transformaciones importantes en el seno de las burocracias públicas.

En una primera etapa, el funcionario, cada vez más numeroso y procedente de capas sociales menos favorecidas, viendo simultáneamente recortarse los privilegios de que antes gozaba y la singularidad de las funciones que viene ejerciendo, adquiere poco a poco una auténtica conciencia de clase y llega a poner en tela de juicio los aspectos más restrictivos del principio jerárquico. Como señala la autora, la modificación de la relación de fuerzas políticas en el ámbito del aparato del Estado, que corresponde además a

una intensificación de la lucha de clases, obliga a los poderes públicos a acordar un cierto número de concesiones sobre puntos secundarios, con el fin de preservar lo esencial amortiguando la fuerza de las reivindicaciones que amenazarían perturbar el funcionamiento armonioso de la Administración.

En una segunda etapa, el debate se desarrolla en el plano ideológico: se denuncia la rigidez del principio jerárquico, mientras que se predica por los psicólogos y por los teóricos del *management* la necesidad de la participación. Es preciso, por tanto, implantar un modelo «participativo» que supere las disfunciones del modelo burocrático, aunque esta argumentación técnica que defiende la participación en razón a su mayor rentabilidad y eficacia no es neutra, ideológicamente hablando, en la medida en que busca ocultar las contradicciones presentándolas como secundarias y, por lo mismo, superables; y en cuanto tiende a reforzar la adhesión al sistema por parte de los que forman parte de él.

Por lo que concierne a la *acentuación de la lucha de clases*, viene provocada en primer término por la *transformación de la condición social de los funcionarios públicos*. Durante mucho tiempo, la función pública ha constituido una categoría relativamente homogénea, que gozaba de una situación de privilegio en comparación con los asalariados privados. En este sentido, «las constricciones que inciden sobre los agentes del Estado —explica Danièle Loschak— eran

tanto mejor aceptadas cuanto que el servicio público comporta ventajas materiales importantes—seguridad en el empleo, jubilación, vacaciones, principalmente— y, al mismo tiempo, era fuente de prestigio». «El espíritu de cuerpo, la convicción de pertenecer a una élite sostenida por el culto del servicio público y del interés general—añade—contribuían, ciertamente, a separar a los funcionarios del resto de la nación; pero, por lo mismo, les disuadían de hacer valer sus reivindicaciones frente al Estado.»

En el siglo XIX, en medio de una sociedad carente de cultura, el funcionario más modesto debía al menos saber leer y escribir, situándose por encima de la masa analfabeta de ciudadanos. Los servidores públicos, con su empleo y su jubilación asegurados, pagados religiosamente cada mes, pertenecían a la pequeña burguesía. El acceso a los escalones medios y superiores de la función pública estaba prácticamente reservado a las capas acomodadas de la población, tanto en razón de la insuficiencia de los sueldos como de los diplomas exigidos.

Las exigencias de la economía van a determinar el incremento posterior de los efectivos funcionariales a principios del siglo XX y, por lo tanto, el ensanchamiento de las bases sociales de su reclutamiento. Siendo las clases medias insuficientes para suministrar el número necesario de funcionarios, éstos han de ser reclutados cada vez más en la clase obrera y campesina. Como consecuencia de la nueva situación, la homogeneidad

de la función pública se resquebraja y las divisiones verticales que se ocasionan en su interior son reflejo de las estratificaciones sociales que se dan en la sociedad. Y, en concreto, el funcionario subalterno se siente más cerca de los asalariados del sector privado que ejercen actividades y tareas similares a las suyas que de los funcionarios instalados en los niveles superiores de la función pública, procedentes en su gran mayoría de la alta y media burguesía. No es de extrañar que, planteadas así las cosas, los funcionarios tiendan a comparar su situación con la de los trabajadores del sector privado y pretendan reivindicar los mismos derechos.

En segundo término, surge poderoso el *sindicalismo en la función pública*. Es sabido que el derecho sindical se ha reconocido tardíamente a los funcionarios franceses, porque se le consideraba incompatible con el principio jerárquico, mientras que se le reconoció, siquiera sea en límites estrechos, a los funcionarios británicos a principios de siglo. Sin embargo, la progresiva «proletarización» de la función pública ha colocado, en el primer plano reivindicativo, el derecho a la sindicación, siendo evidente que esta reivindicación es sintomática de la toma de conciencia, por parte de los pequeños funcionarios, de su pertenencia a una clase social.

La autora escribe, con razón, que «la reivindicación sindical es, pues, incontestablemente el reflejo de una conciencia de clase que va naciendo en los funcionarios, los cuales rechazan disociar sus

reivindicaciones corporativas de las reivindicaciones políticas y económicas de la clase obrera en su conjunto». Pero al penetrar la lucha de clases en el aparato del Estado toma la forma de lucha antijerárquica expresada en la doctrina del sindicalismo integral, inspirado en las ideas del sindicalismo revolucionario.

En tercer término aparece, como se acaba de indicar, la *doctrina del sindicalismo integral*, que es a la vez una crítica de la organización administrativa existente y una visión prospectiva de lo que deberá ser en el porvenir. Para estos sindicalistas, el Estado capitalista tiene necesidad de poderes centralizados, de ministros con energía, de funcionarios obedientes a las consignas. Si el régimen político es democrático, el régimen administrativo es regaliano, siendo la autoridad jerárquica el sostén de lo arbitrario. Y la democratización de la Administración implica la supresión de la autoridad y de la disciplina impuestas desde arriba, así como la asunción de los servicios por los mismos funcionarios, agrupados en asociaciones corporativas democráticamente organizadas, las cuales elegirán a sus jefes.

El Estado, en el sindicalismo integral, deberá ceder su puesto a una federación de servicios públicos, conservando los gobernantes y el Parlamento un simple poder de control que permita preservar la unidad y evitar la anarquía. Y a la vez perderá sus prerrogativas regalianas tradicionales, mientras que la gestión de los servicios por los funcionarios favorecerá a los

administrados, auspiciando un entendimiento directo entre éstos y aquéllos.

Este sindicalismo administrativo, que viene a ser una toma de posesión de los servicios públicos por los agentes, constituye, pues, un medio de emancipación de los funcionarios respecto a la jerarquía. Pero las asociaciones funcionariales son también el inicio de una «socialización de las funciones del Estado», el principio de la «sociedad socialista de productores asociados, en la que una administración de cosas ...sustituirá al Estado, el Estado clasista» (Edouard Vaillant). Es verdad también que, para algunos autores, el sindicalismo funcional conserva un carácter muy acusadamente corporativista; tal es el caso de Duguit, que sostiene que los funcionarios se pueden syndicar para la defensa de sus intereses profesionales comunes, si bien niega la lucha de clases, y para él el sindicalismo es un fenómeno de cohesión social.

En estas condiciones, subraya la autora, la contestación del principio jerárquico revela un sentido menos radical. No se trata de cambiar las relaciones sociales y económicas, que son la base de la dominación del Estado, sino de mejorar el funcionamiento de los servicios o de modernizar simplemente la concepción del Estado, despojándola de nociones anticuadas, como son la de poder público o soberanía. Tanto en un caso como en otro, la estructura jerárquica es juzgada como perjudicial al funcionamiento armónico y racional de la organización administrativa. Es la misma idea que

vamos a ver expuesta, desde un ángulo diferente, en las teorías actuales del *management* que se sintetizan a continuación.

Junto a la lucha de clases, ya descrita, en el ámbito de las burocracias, un factor decisivo de atenuación del principio jerárquico lo tenemos en la *búsqueda del consenso* que postulan diversas teorías modernas sobre la base de que la participación, en cuanto permite lograr un cierto consenso dentro de cualquier organización, se perfila como el medio adecuado para remediar las disfunciones burocráticas, lo mismo en el campo privado que en el público.

Estas teorías, primeramente, se caracterizan por la *toma en consideración de los factores psicológicos*. Frente a las tesis de Taylor y Fayol, que tienen en común la marginación casi total de los factores citados, la escuela de las relaciones humanas con Elton Mayo, Roethlisberger y Dickson, apoyándose en resultados obtenidos en las empresas, sostiene que el factor decisivo que influye sobre el aumento de la productividad del trabajo del obrero no es de orden material, sino de orden psicológico y social. En este sentido, una jerarquía y una subordinación rígidas provocan en los individuos reacciones que perjudican al buen funcionamiento de la empresa; por el contrario, la productividad se verá aumentada por otros medios, como, por ejemplo, la toma colectiva de decisiones o la gestión participativa, que contribuyen a interesar a los trabajadores en la realización de los «fines comunes» de la firma.

A estas doctrinas se aproximan los estudios sobre sociología de pequeños grupos, llevados a cabo especialmente por Lewin, Lippit y White en la misma época, y que concluían afirmando la superioridad del tipo de mando democrático, con participación de los subordinados en las decisiones. «La idea —dice la autora— de que exista una relación constante y univoca entre la satisfacción individual, la productividad y un liderazgo democrático conduce a poner en causa el sistema de organización jerarquizada tradicional.»

En segundo lugar, la corriente doctrinal que emana del interés por las relaciones humanas se prolonga en el plano teórico a través de un análisis crítico del esquema weberiano, a fin de lograr una *puesta al descubierto de las disfunciones burocráticas*. Efectivamente, el exceso de racionalidad puede producir ineficacia en la medida en que la formalización de las relaciones en el seno de las organizaciones no valora de forma debida la resistencia del factor humano a un comportamiento que se busca obtener mecánicamente.

Así, Merton señala que el acento puesto sobre la prudencia, la disciplina y el método, es decir, sobre la regularidad del comportamiento que tiene por objeto facilitar el control de la jerarquía dirigente sobre la actuación de los subordinados, entraña una rigidez de conducta que acaba incrementando las dificultades para relacionarse con los clientes de la organización. Las reglas, que habían sido arbitradas para permitir la realización de determinados obje-

tivos y, sobre todo, para satisfacer los intereses del público, se acaban convirtiendo en fines en sí mismos.

Gouldner, por su parte, estima que la utilización de reglas generales e impersonales sirve para reducir el carácter visible de las relaciones de autoridad y, por lo mismo, para favorecer su aceptación; pero su misma extensión engendra apatía, porque los miembros de la organización tienen tendencia a no hacer más que lo estrictamente necesario.

Michel Crozier va más lejos todavía, mostrando que las disfunciones pasan a ser uno de los elementos esenciales del equilibrio de la organización burocrática, definiendo a ésta como «una organización que no llega a corregirse en función de sus errores». Surge entonces el conocido «círculo vicioso» burocrático, debido a que las dificultades engendradas por el funcionamiento de la organización, en lugar de contribuir a una reforma del modelo, inducen, por el contrario, a desarrollar las presiones ejercidas por los individuos y los grupos en el sentido de reforzar aún más el clima de impersonalidad y de centralización.

Para Crozier, si el sistema administrativo francés, en concreto, es el dominio de la presencia de las disfunciones burocráticas, si resulta incapaz e ineficaz de adaptarse a los cambios, es precisamente porque está asentado sobre la centralización y la estratificación, así como sobre el temor a las relaciones de tú a tú. Por tanto, sólo una nueva concepción de la organización, cimentada sobre «la participación consciente del personal en

el esfuerzo común», permitirá remediar los males descritos y, de un modo más general, salir a la sociedad francesa de su «aprisionamiento burocrático».

En tercer lugar, se asiste hoy al *descubrimiento de los beneficios de la participación*, sosteniéndose que su concepto desborda el marco de la Administración y de las organizaciones en general para convertirse, según Crozier, en «uno de los problemas claves de las sociedades postindustriales».

Hoy día se admite que toda organización exige un mínimo de conformidad por parte de sus componentes; conformidad que se ha de lograr no tanto por la restricción física o la manipulación ideológica cuanto por la participación y la negociación. Para Crozier, «la organización moderna descansa, en efecto, cada vez más, sobre la buena voluntad de sus miembros, sobre su capacidad de adaptación e innovación, sobre su aptitud para cooperar entre ellos». Y cuanto más compleja es una organización, menos puede funcionar contentándose con una estricta aplicación de los reglamentos.

Para Gelinier, el fin debe ser facilitar el cambio, reforzando por la participación el grado de integración social de las personas, fundamentándose la eficacia del sistema sobre el consentimiento de los interesados. Este planteamiento es el que ha seducido a algunos altos funcionarios franceses, para los que se trata menos de democratizar la Administración que de hacer su acción más efectiva por diversos medios, como son la descentralización de toma de

decisiones o la implantación de un estilo de mando fundado sobre la persuasión que reemplace a los procedimientos autoritarios tradicionales, generadores de actitudes de retraimiento y de pasividad.

Desde el punto de vista de la autora del trabajo que recensamos, esta concepción de la participación a la que se adhieren los funcionarios franceses peca de ambigua y limitada. De un lado, dice, la aplicación a la Administración de los métodos de gestión de las empresas privadas choca con toda una serie de obstáculos técnicos, jurídicos, políticos. De otro, si bien la concepción expuesta es capaz de provocar el gusto de la acción en los funcionarios citados, incrementando sus responsabilidades, no está destinada a responder a las aspiraciones de la masa de funcionarios medios o subalternos, ya que éstos reclaman menos una participación, que saben que es ilusoria, en la toma de decisiones que un derecho a la determinación de sus condiciones de empleo y a la gestión del personal y de los servicios.

Por encima de polémicas doctrinales y de enfrentamientos ideológicos, la realidad es la *introducción de la participación en la función pública*, si bien la generalización de los procedimientos de participación, como es lógico, no supone que la evolución se esté produciendo de igual forma en todos los países y a idéntico ritmo.

En el proceso evolutivo, *conquistas progresivas* se han ido consolidando en los últimos tiempos. En 1927, un informe sobre la libertad sindical, efectuado bajo la égi-

da de la OIT, señala que en muchos países los funcionarios están excluidos de la normativa sobre el derecho de asociación. En 1948, una convención que reconoció la libertad sindical para todos los trabajadores, «sin distinción de ningún tipo», fue adoptada por una gran mayoría; pero, en cambio, la convención de 1949 sobre el derecho de organización y de negociación colectiva previó expresamente que no se aplicara a los funcionarios. Después, en 1963, un grupo de expertos recomendó la adopción de «un conjunto de normas de colaboración» para permitir la representación del personal y la institución de órganos de consulta y negociación en la función pública. Finalmente, un informe del BIT en 1970 indica que «un viento de cambio se ha puesto a soplar y que se producen, en el dominio de las relaciones profesionales en el seno de la función pública, hechos nuevos que hubieran resultado inconcebibles hace diez años».

Según cada país, la evolución, con sus implicaciones políticas correspondientes, ha variado y ha sido más o menos rápida, más o menos continua. En Gran Bretaña, las instancias de consulta y negociación fueron establecidas desde el final de la primera guerra mundial. En los Estados Unidos, por el contrario, sólo a partir de 1960 es cuando se ha planteado el problema de las negociaciones colectivas en el sector público, con un retraso de treinta años con relación al sector privado. Son, no obstante, los casos de Francia y de Alemania los que mejor ilustran

las controversias políticas que han salpicado la evolución a que nos venimos refiriendo.

En Francia, la cuestión del derecho sindical y de la representación del personal estuvo ya planteada desde antes de la primera guerra mundial. Al margen del movimiento sindicalista funcional, la posición oficial del Gobierno permaneció inalterable, y todos los proyectos de estatutos elaborados rechazaron el derecho de sindicación en la función pública. Sólo se reconoció el derecho a constituir asociaciones en el marco de una misma Administración o entre agentes que ejercían idénticas funciones y para un fin estrictamente corporativo.

La necesidad para los poderes públicos de contar con interlocutores con los que discutir en caso de conflicto condujo, sin embargo, a buscar fórmulas de representación del personal, para lo que se elaboraron algunos proyectos en 1909 y 1920. Así, en vísperas de la segunda guerra mundial, existían en algunas administraciones consejos de disciplina y consejos de ascenso, en los cuales el personal estaba representado por uno o varios delegados. Y también existían procedimientos oficiosos de consulta, como lo testimonia una circular de 1924, que alentaba a los jefes de servicio a «entrar en contacto con los sindicatos locales de funcionarios», a fin de mantener «relaciones regulares y confiadas» con los representantes de la mayoría de sus colaboradores, siendo tales relaciones útiles «para la buena marcha de los servicios y para la paz social».

Es solamente con la liberación cuando se consagró el derecho sindical en la función pública, a la vez que se crearon los organismos paritarios destinados a desarrollar la participación en la Administración. La disposición del preámbulo de la Constitución de 1946, que reconoció a todo trabajador el derecho a participar «por intermedio de sus delegados en la determinación colectiva de las condiciones de trabajo, así como en la gestión de las empresas», se plasmó en la función pública en la puesta en marcha de organismos paritarios dotados de competencias consultivas.

El debate que precedió a la aprobación del Estatuto de Funcionarios de 1946 testimonia la diversidad de concepciones en cuanto al alcance de la reforma. De un lado, figuraban los proyectos del MRP y de la CFTC, que preconizaban la creación, en cada Administración, de una comisión superior de organización administrativa, y de otro, el proyecto elaborado por Maurice Thorez, entonces ministro encargado de la función pública, que postulaba la creación, en cada Administración, de comisiones paritarias y de consejos técnicos formados exclusivamente por representantes del personal elegido por los funcionarios. El texto final aparece como un compromiso entre las dos tesis: todos los organismos tienen una composición paritaria y la elección se mantiene sólo para las comisiones administrativas; en cambio, los nombramientos para los comités técnicos y el Consejo Superior de la Función Pública se hacen sobre

las propuestas de las organizaciones más representativas.

Con posterioridad, la experiencia ha demostrado que los comités técnicos paritarios han funcionado mal en su conjunto, y los sindicatos, por su parte, han abandonado poco a poco este terreno. Entre 1946 y 1968 se ha producido un retroceso de la participación en la función pública; pero, a partir de este último año, los poderes públicos se han esforzado en restablecer un verdadero diálogo con las organizaciones sindicales, y la evolución, impulsada en el sector nacionalizado, se ha extendido en seguida a la función pública, admitiéndose que la política de concierto debería abarcar a los funcionarios, comprometiéndose el Gobierno, como declaró Chaban-Delmas en la Asamblea Nacional en septiembre de 1969, «a mejorar las condiciones de participación de los funcionarios en la solución de los problemas que les conciernen».

Esta breve descripción de las peripecias que ha sufrido la idea de la participación en Francia, como subraya la autora, «testimonia una evolución jalonada de conquistas progresivas, pero también de combates de retaguardia, a veces incluso de verdaderos retrocesos, en función de las modificaciones de la coyuntura política»; de tal manera que el período de la liberación y el año 1968 representan dos momentos en los que las reivindicaciones de participación encontraron eco en los poderes públicos, sucediéndoles períodos menos felices, como el de Vichy o el de los inicios de la V República. Y se puede detectar

un cierto paralelismo entre esta evolución y la que afecta a las relaciones en el sector privado. «Tal fenómeno —escribe Loschak— ilustra bien sobre la aproximación de la situación de los asalariados y de los funcionarios; pero muestra sobre todo la aceleración del ritmo con el que esa aproximación se efectúa, bajo la presión de reivindicaciones siempre crecientes.»

En *Alemania*, el proceso conduce a análogas constataciones. La primera tentativa para instaurar la participación en la Administración se remonta a la Constitución de Weimar, pero la ley de 1920 sobre los consejos de trabajadores en las empresas, conforme a la Constitución que previó una representación distinta del personal para los obreros y para los funcionarios, no se aplicó a éstos. Después de 1945 se advirtió un espíritu favorable, como en Francia, para la representación del personal en todas las ramas de actividad productiva; pero la ley de 11 de octubre de 1952, que instituyó la cogestión en el sector privado, excluyó de su campo de aplicación a la función pública, para la que habrían de dictarse normas particulares.

En un grado más intenso que en Francia, dos concepciones se enfrentaron al respecto: una deseaba alinear el régimen de la función pública con los principios vigentes en las empresas, reconociendo a los sindicatos el derecho a controlar la gestión del personal y la organización interna de los servicios, y otra, en cambio, rechazaba hasta el principio mismo de la representación para salvaguardar la autoridad del superior

jerárquico y el particularismo «aristocrático» de la función pública. La ley de 5 de agosto de 1955, que contiene el estatuto de los funcionarios federales, supuso un compromiso entre las dos tendencias citadas, manteniéndose la mayor parte de las atribuciones otorgadas a los consejos de personal, pero al precio de la no vinculación de la ley al Derecho común del trabajo.

El examen de la trayectoria alemana confirma las conclusiones que se pueden extraer del caso francés: el problema de la participación en la función pública es por encima de todo un problema político, aunque no esté planteado expresamente en estos términos; y, a su vez, la burocracia pública experimenta cada vez más el contagio del sector privado, de forma que los agentes de la Administración tienden a alinear sus reivindicaciones con las de sus homólogos del sector privado.

Tras esta evolución correspondiente a dos países tan significados como Francia y Alemania, cabe respecto al momento presente afirmar que «todas las democracias liberales —dice la autora— reconocen hoy a sus funcionarios el derecho a sindicarse, no rechazándose este derecho más que con referencia a ciertas categorías de personal que ejercen funciones de mantenimiento del orden o de seguridad». Por lo demás, si existen todavía limitaciones en cuanto a la posibilidad para las organizaciones de funcionarios de afiliarse a las centrales sindicales que agrupan a los trabajadores del sector privado, aquéllas no afectan más

que a un número limitado de casos. En cambio, el grado y las formas de organización de las asociaciones de funcionarios son muy variadas de unos países a otros. Examinando los casos de Francia, Alemania, Gran Bretaña, Estados Unidos y Canadá, se puede establecer la siguiente conclusión válida para todos los países: el buen funcionamiento de la participación en la función pública depende en gran parte de la existencia de sindicatos poderosos y que estén bien organizados.

Las formas de participación revisten, lógicamente, modalidades muy diversas. Situándonos en la perspectiva del derecho positivo y aceptando una concepción amplia de la participación, en la actualidad dos sistemas principales coexisten: aquel en el que el personal está representado en el seno de organismos permanentes dotados de poder más o menos extensos y generalmente de naturaleza consultiva; y aquel que facilita las negociaciones colectivas entre la Administración y los sindicatos, estando por ello más cerca de los procedimientos vigentes en el ámbito privado. Como un sistema híbrido entre la consulta institucionalizada y la negociación colectiva, aparece el de los *Whilley Councils* ingleses.

Estos *Whilley Councils* nacieron en Gran Bretaña en 1919 y el sistema funciona a tres niveles: nacional, departamental y local. La competencia del *National Whilley Council* se extiende a todas las cuestiones de orden general que afectan a las condiciones de servicio y de trabajo del personal (re-

clutamiento, disciplina, jornada de trabajo, retribuciones, etc., con exclusión del examen de los casos individuales), mientras que las competencias de los *Departamental Whilley Council* (hay alrededor de 70) y de los *Local Whilley Council* (más de 500) se limitan a las cuestiones internas y específicas del respectivo lugar de trabajo. Estos consejos están compuestos paritariamente por representantes de la dirección y del personal, perteneciendo los de éste a las asociaciones correspondientes de personal.

Teóricamente, los acuerdos entre las partes no son ejecutivos en sí mismos, ya que deben ser aprobados por el Gabinete. Y, en caso de discrepancia entre aquéllas, existe un procedimiento de arbitraje ante el *Civil Service Arbitration Tribunal*, presidido por una personalidad independiente y cuya sentencia es obligatoria.

El sistema de la *consulta institucionalizada* se da en la mayoría de los países europeos en los que han sido creados órganos de consulta en los diferentes escalones de la Administración, a fin de que los poderes públicos puedan conocer los puntos de vista del personal sobre las medidas que inciden sobre sus condiciones de empleo y de trabajo; y, en su caso, obtener su consenso antes de llevarlos a la práctica. La consulta, según los diversos supuestos, es unas veces obligatoria y otras facultativa, siendo raro que los funcionarios posean el derecho de propuesta; en ocasiones la consulta equivale a una verdadera negociación, pero por lo general el Gobierno conser-

va un pleno poder de decisión de hecho y de derecho. Los representantes del personal son o bien designados por las organizaciones sindicales o bien son elegidos por el personal interesado, limitándose los sindicatos en este caso a presentar o defender a sus candidatos.

Dentro de este sistema, en Francia coexisten dos tipos de órganos de composición paritaria: las comisiones administrativas paritarias y los comités técnicos paritarios; y, a nivel nacional actúa, presidido por el primer ministro, el Consejo Superior de la Función Pública que cumple, respecto a los órganos citados, una misión de coordinación.

El sistema en Alemania es bastante diferente, existiendo, primero en cada *Land*, una oficina de personal compuesta de representantes de la Administración y de los funcionarios designados por los sindicatos; y encargada de elaborar la reglamentación relativa a la función pública, de gestionar los organismos de formación y perfeccionamiento y de ejercer un derecho de control sobre la gestión del personal por medio de poderes de encuesta, intervención y propuesta. A nivel federal el Comité Federal cumple análogas funciones, estando formado por siete miembros de los cuales tres son designados por los sindicatos y tres son directores de administración central, ocupando la presidencia como séptimo miembro el presidente de la Corte Federal de Cuentas.

Más importante que los órganos descritos son las asambleas y los consejos de personal instituidos en cada unidad administrativa, en los diferentes niveles. La asamblea de

personal está formada por todos los agentes del servicio y sus miembros eligen el consejo de personal, compuesto de uno a veinticinco miembros, y que ejerce sus atribuciones por la vía de la participación o de la codecisión.

Es peculiar del sistema alemán el que los órganos de participación están compuestos exclusivamente por agentes públicos y no sobre una base paritaria, si bien sus competencias generalmente son de tipo consultivo, ya que los consejos de personal no tienen poder de codecisión más que en lo que concierne a la situación individual de empleados y obreros, categorías de personal con un régimen muy similar al de los asalariados privados.

La consulta institucionalizada, tal como se practica en Francia y Alemania, aunque supone un progreso respecto a los procedimientos de consulta oficiosa que existen todavía en numerosos países, no llena plenamente las aspiraciones de los sindicatos, lo que explica que aparezcan procedimientos paralelos que permitan a los funcionarios ejercer una influencia más efectiva sobre las decisiones que les interesan. Es lo que ha sucedido, por ejemplo, en Bélgica, donde los llamados «acuerdos de programación social», a partir de 1961, son auténticos convenios colectivos negociados a nivel nacional y con una duración de dos años. Formalmente, una vez concluidos estos acuerdos deben ser sometidos a los organismos paritarios existentes y vienen a constituir un compromiso de naturaleza esencialmente política por parte

del Gobierno, ya que están privados de todo valor ejecutivo.

En los países de tradición administrativa más reciente, en los que la singularidad de la función pública es menos acusada, se ha adoptado el sistema de las *negociaciones colectivas* en el pleno sentido de la expresión. Así, tenemos que, en Noruega, las organizaciones de funcionarios han visto reconocido desde 1933 el derecho a negociar con el Estado los salarios y las condiciones de trabajo. Con anterioridad la decisión final pertenecía a los poderes públicos, hasta la ley de 1958 que previó que dichas condiciones de empleo serían determinadas por los convenios colectivos que vinculan a las dos partes. Una vez concluidos los convenios, son sometidos a la ratificación del Parlamento y se aplican desde entonces a todos los sectores de la función pública.

Una legislación análoga existe en Suecia desde 1965. Por parte gubernamental, una comisión ha sido creada para representar al gobierno y está habilitada para firmar los acuerdos con las cuatro principales organizaciones sindicales de funcionarios. En materia de salarios, el Parlamento estudia los acuerdos antes de su firma, lo que garantiza su aprobación automática después de que sean firmados.

Este sistema de la negociación colectiva, que asimila prácticamente la situación de los funcionarios a la de los trabajadores privados, ha sido introducido también, recientemente, en los Estados Unidos y Canadá, aunque con

ciertas matizaciones que limitan su alcance y su contenido.

Al concluir esta segunda parte del trabajo, con la autora podemos recapitular sus principales puntos, sentando la conclusión de que, de una forma o de otra, «ningún Estado que reclame para sí principios democráticos puede en la hora actual rechazar dialogar con las organizaciones sindicales de funcionarios y de conferirles un cierto derecho de control sobre la determinación de sus condiciones de trabajo». Ahora bien, ¿sugiere esta innovación la desaparición progresiva del principio jerárquico y la asimilación total de la situación de los funcionarios a la de los asalariados? Una respuesta positiva a la doble pregunta sería sencillamente errónea, primero porque supondría que, en el sector privado, ya se dan las condiciones de una auténtica y real co-gestión, lo que no es cierto, puesto que ni los poderes de los trabajadores han alcanzado unos niveles de decisión tan efectivos en la empresa ni es probable que el sistema capitalista llegue a aceptar una co-gestión llevada hasta sus últimas consecuencias; y segundo, porque la desaparición del principio jerárquico en la función pública es una hipótesis irreal si se admite que aquél no se apoya en simples necesidades prácticas, sino que pasa por ser la clave del arco del aparato del Estado. Precisamente los obstáculos a la expansión de la idea de la participación y la persistencia de la jerarquía en la Administración son las dos cuestiones que toca estudiar en la tercera parte del presente trabajo.

III. Los límites de la participación y la persistencia del principio jerárquico

Aunque determinados aspectos derivados de la jerarquía, vigentes en el siglo xix y comienzos del xx, no subsisten hoy más que de forma atenuada, la realidad es que el simple examen de los textos y de las prácticas aplicables en diferentes países demuestra la persistencia del principio jerárquico y los límites de la participación en la Administración.

Los obstáculos a la extensión de la participación son ciertos y evidentes en la actualidad. El principio jerárquico, dice la autora, en cuanto pasa por ser la esencia misma de la burocracia pública, no puede desaparecer sin que antes hayan desaparecido las circunstancias que dieron lugar a su nacimiento. Lo que se impone, pues, es identificar los obstáculos que impiden la extensión de las ideas de participación en la función pública, teniendo en cuenta que aquéllos no surgen sólo del lado de los poderes públicos, sino también de parte de los funcionarios y de sus organizaciones sindicales.

El obstáculo más decisivo parte de la idea de que aceptar la participación en el campo público supondría el rechazo de las prerrogativas del Estado como poder soberano y como empleador. Junto a dificultades de signo político, por cuanto que el Estado es guardián del interés público y en este sentido asume prerrogativas de las que no debe declinar en sus relaciones con el personal a su servicio, hay que situar asimismo las de natu-

raleza jurídica, íntimamente ligadas a las anteriores.

Políticamente hablando, el problema está en aclarar si hay compatibilidad entre el proceso de democratización interna en la Administración, que lleva a asociar a los funcionarios en la gestión de los servicios, y la salvaguarda del principio democrático, que condiciona que las decisiones que afectan a la colectividad sean tomadas por los órganos elegidos por el pueblo o designados por sus representantes.

Planteada en estos términos, la cuestión recibe, por lo general, una respuesta negativa, dado que no hay coincidencia necesaria entre las exigencias de la comunidad y las reivindicaciones del personal público: mientras el ciudadano ha de esperar de la Administración el máximo número de prestaciones, el funcionario, por una lógica inclinación egocéntrica, tiende a hacer valer su confort personal.

Además, si se concede a los funcionarios un derecho de control sobre las decisiones gubernamentales y administrativas, acabarán ejerciendo una influencia exorbitante sobre la actividad del Estado si se la compara con la que ejercen los otros ciudadanos. El control de los órganos directivos ha de encomendarse a los representantes del pueblo y no a los representantes del personal, a menos que se quiera renunciar a los principios de la democracia liberal para restablecer un Estado corporativo o una República de Consejos. Este razonamiento parece indiscutible, dice Danièle Loschak, cualquiera que sea la perspectiva,

liberal o marxista, desde la que se realice, ya que, hoy por hoy, resulta utópico que los funcionarios fijen los objetivos de los servicios públicos; y es olvidar que la condición de funcionario no es asimilable a la de los asalariados de una empresa en razón al papel atribuido al Estado-servidor del interés general para la doctrina liberal o al Estado-instrumento de la dominación política de la burguesía para los marxistas.

Sin embargo, la anterior objeción no resulta válida si se considera que el funcionario lo que pretende es tan sólo intervenir en la gestión interna de los servicios y en la fijación de sus condiciones de trabajo y de remuneración. En este momento entran en juego valoraciones de orden jurídico-político, según las cuales las prerrogativas del Estado, en cuanto poder público, son inalienables; y por lo mismo no puede, en ningún caso, renunciar a su poder de decisión última delegándolo en un grupo de personas, ni tan siquiera aceptar negociar con él. Esta visión del problema es la que explica que, en la función pública, predominen los procedimientos de consulta sobre los de negociación y, aun en éstos, se precisa la posterior ratificación por la instancia estatal depositaria del poder de decisión.

Jurídicamente hablando, a los obstáculos políticos acabados de citar hay que adicionar los nacidos de las competencias que tienen reconocidas el Parlamento y el Gobierno en el plano normativo y presupuestario.

En el plano normativo, no hay

que olvidar que el funcionario en cuanto tal está sometido a un estatuto legal, a diferencia de lo que sucede al trabajador. Entonces resulta de difícil comprensión que los acuerdos entre el personal público y el Estado puedan vulnerar o modificar las normas dictadas por el Gobierno o por el Parlamento. El dilema surge automáticamente: o llevar a la práctica el concierto y el acuerdo, aun a riesgo de vaciar de su sustancia las disposiciones estatutarias existentes; o limitar el campo de las negociaciones a cuestiones marginales y secundarias, lo que convierte a la participación en algo ilusorio y sin alcance.

Análogo problema aparece con respecto a las retribuciones. Todo aumento de éstas se refleja en el presupuesto, y es al Parlamento al que compete votarlo y decidir la aprobación de los créditos correspondientes. Por consiguiente, el dilema anterior vuelve a definirse: si se habilita al Gobierno para que negocie las retribuciones de los funcionarios se sustraen competencias atribuidas al Poder Legislativo y se le priva de uno de los medios más importantes de control sobre el Ejecutivo; y si se quiere respetar escrupulosamente las facultades de los órganos constitucionales, es evidente que las discusiones salariales con los sindicatos de funcionarios son de efectos muy reducidos.

A la vista de lo expuesto, la expansión de la participación en la Administración choca con multitud de obstáculos. Los de índole jurídica pueden ser superados apelando a nuevas fórmulas, y es cla-

ro que el derecho en cuanto tal no es impedimento serio, sino en la medida en que refleja una imposibilidad política. En otras palabras, los verdaderos obstáculos son los de naturaleza política, ya que la estimación del Estado como un ente soberano, dotado de prerrogativas intransferibles e irreductibles, no es una mera cláusula accidental, sino el fundamento mismo de la dominación que ejerce sobre la comunidad política; y, en definitiva, es al mismo tiempo la auténtica razón de la permanencia del principio jerárquico en la Administración.

En estas condiciones, pues, sólo cabe hacer la *denuncia de la ambigüedad de la participación* en la esfera estatal y pública. La actitud de los interesados frente a la participación puede ser comprendida desde dos niveles: individual o colectivo, psicológico o político. El primer aspecto ha merecido la atención de los teóricos de las organizaciones, Crozier entre ellos; pero es el segundo el que realmente importa, ya que la participación debe ser abordada no desde el prisma del individuo, sino desde el ángulo colectivo, y no desde un enfoque meramente psicológico, sino, sobre todo, político.

A partir de este enfoque, la participación, tal como se verifica en la actualidad, es, primeramente, *ilusoria*; y así, por ejemplo, la califican los sindicatos en Francia, que no rechazan la participación en cuanto tal, sino una forma de la misma que se ofrece a los funcionarios de forma insuficiente y truncada. Sucede que los sindicatos, aun cuando son llamados a

dar su opinión sobre ciertas cuestiones, ven cómo muchas medidas son aplicadas siguiendo los canales tradicionales de la jerarquía. «En estas condiciones—escribe la autora—la participación aparece sobre todo como un instrumento destinado a reforzar la integración de los trabajadores y, por lo mismo, a mantener y consolidar las relaciones sociales existentes.»

La participación es, en segundo lugar, tachada de *ambigua* por los sindicatos, para los que aquélla no puede ser más que una mistificación en el estado actual de las relaciones socioeconómicas, porque no cabe una alianza entre el que explota y el explotado, ni caben intereses comunes a defender por clases antagonistas, ni es posible una participación real de los asalariados en la gestión sin una democratización del conjunto de la economía cuya realización reclamaría cambios económicos muy profundos. Y, dentro del ámbito de la función pública, las organizaciones sindicales rechazan compartir sus responsabilidades en las decisiones adoptadas por la Administración y su presencia en los organismos paritarios o en las mesas de negociaciones se inscribe en el marco de una participación «conflictual» y «reivindicativa».

Las reticencias sindicales son igualmente claras con respecto a la introducción de métodos nuevos de gestión en la Administración, bajo la influencia de las teorías del *management*; así, por ejemplo, sucede con la teoría de la dirección participativa por objetivos de Gelinier, que se apoya sobre la idea de que «una participación efi-

caz no es un fin en sí mismo, sino un medio para captar las energías creadoras de los hombres», y de que es preciso incrementar la eficacia de la acción.

En todo caso, la participación que solicitan los poderes públicos será tanto más eficiente cuanto más fuertes y representativas sean las organizaciones sindicales. La «comprensión», la «buena voluntad», la «cooperación», el «sentido del bien público» son las cualidades que aquéllas deben ofrecer, por lo que se concibe que, en estas condiciones, la participación esté «siempre amenazada de degradarse en integración», según Touraine, y que, por ello, suscite profundas reticencias por parte de los sindicatos que contestan las actuales relaciones sociales.

Las *reticencias sindicales* son, pues, fácilmente comprobables, lo que no quiere decir que las organizaciones sindicales, sobre todo en Francia, rechacen sin más la idea de participación. Contrariamente a sus homólogos alemanes, los sindicatos franceses aspiran a conservar una entera libertad para contestar a las decisiones del jefe de la empresa y conceden más importancia a la aceptación de sus reivindicaciones que a una hipotética asociación a las decisiones, que consideran sencillamente ilusoria. Pero esta desconfianza no excluye las reivindicaciones que tienden a lograr una mejor información para el personal y el ejercicio de un control más efectivo sobre ciertos aspectos de la gestión de la empresa, así como tampoco el deseo de ser consultados a nivel nacional sobre las decisiones

gubernamentales en materia económica y social.

Esto que es verdad en el sector privado, lo es *a fortiori* en la Administración, donde el sindicalismo es, en conjunto, menos contestatario y más integrado. Se ha llegado a hablar de un sindicalismo «ambiguo» en el que se combinan «el lenguaje de ese grupo sitiado que es la organización sindical en la empresa privada y las prerrogativas de los grupos admitidos a formar parte de la mansión administrativa» (Moreux). Este estado de espíritu, lógicamente, produce sus repercusiones sobre las actitudes relativas a la participación.

De un lado, los sindicatos son muy propicios a defender un estatuto funcional que consideran como una conquista sindical capital y en el que encuentran la mejor defensa de sus derechos adquiridos; pero, ahora bien, todo procedimiento que busque, a través de la participación, desembochar en una contractualización de las relaciones entre el Estado y sus funcionarios, constituye una amenaza, a largo plazo, sobre el mismo estatuto, cuyo carácter legal y reglamentario, según se vio ya, es un impedimento para la extensión del concierto o acuerdo entre las partes. Además, los sindicatos aceptan con mal talante renunciar a las formas tradicionales de lucha y les repugna autocondicionarse en la defensa de sus derechos. También subsiste la idea de que una acción directa y pública, sobre la base de una relación de fuerzas favorable, puede ser más ventajosa que negociacio-

nes llevadas a cabo en los salones ministeriales.

En sentido inverso, las organizaciones sindicales prefieren una discusión contractual a decisiones impuestas desde arriba; y no sólo no rechazan sistemáticamente las propuestas de negociación emanadas de los poderes públicos, sino que llegan a reclamarlas y a protestar contra la negativa al diálogo formulada por el Gobierno. De todas estas consideraciones viene a surgir una actitud contradictoria y muy matizada, como se advierte al analizar el esquema de actuación, por ejemplo, de la CFDT: exposición y discusión de las reivindicaciones; negociación sobre la base de las relaciones existentes de fuerza; toma de decisión por la Administración única y solamente.

De una manera general, los sindicatos franceses no aceptan más que compromisos limitados, de breve duración, fácilmente denunciabiles y revisables, y que no comporten restricciones al derecho de huelga. Y aún en el seno de los organismos paritarios, sus representantes se esfuerzan en hacer valer sus reivindicaciones propias antes que buscar y alcanzar un terreno de entendimiento con la Administración.

Para el sindicalismo francés, pues, los procedimientos de participación son tan sólo un instrumento, entre otros muchos, que forma parte de una estrategia de conjunto y que utilizan para expresar sus reivindicaciones y conseguir las. Es claro que esta actitud sirve para desviar la participación del objetivo que le asignan

los poderes públicos en otros países y que es el que aceptan las mismas asociaciones de funcionarios. Pero dicha actitud, a su vez, pone al descubierto el carácter ambiguo de la participación: presentada como una concesión hecha a los funcionarios, sirve para reforzar la cohesión del aparato administrativo amenazada por la diversificación de órganos y de categorías de personas. Ella debe permitir no sólo disminuir la frecuencia e intensidad de los conflictos, sino sobre todo aumentar el sentimiento en el funcionario de pertenencia al servicio, y favorece su adhesión al sistema de valores imperantes en la Administración.

En estas condiciones, por cuanto que la participación no es más que un medio y no un fin, queda limitada a lo que es estrictamente necesario para lograr los objetivos propuestos. En consecuencia, en todas las partes en las que se puede evitar introducirla, el sistema jerárquico tradicional continúa prevaleciendo.

A la altura de nuestro tiempo, como señala Danièle Loschak, «no se puede negar que la participación haya llegado a ser un fenómeno importante en la función pública». Comparando la situación actual de los funcionarios con la de hace cincuenta años, en los países industrializados, hay que aceptar que ha sufrido una profunda transformación. Sin embargo, un examen más serio y realista induce a preguntarnos si la implantación de los diferentes procedimientos de consulta o de negociación no han incidido tan sólo sobre aspectos externos, margina-

les, de la condición funcional, dejando intacto, mientras tanto, lo esencial del principio jerárquico en la Administración.

Sin que se tenga que llegar a sostener que la participación en el sector público es un mero «epifenómeno», es forzoso reconocer la *persistencia del principio jerárquico*, que continúa siendo, pese a posibles atenuaciones y adaptaciones, «el fundamento de la organización y del funcionamiento de la Administración». Y ello no sólo porque las autoridades sigan conservando la última palabra a la hora de las negociaciones, sino también porque la participación no ha sido aplicada con homogeneidad a todos los sectores de la función pública; resultando entonces que lo concedido a cierto tipo de funcionarios era negado a otros, con lo que se ha producido una clara diversificación de estatutos con grandes desigualdades a la hora de aplicar la participación. El ejemplo es bien claro con referencia al ejército, la policía, la magistratura, que constituyen el «núcleo duro» del aparato del Estado.

La permanencia del principio jerárquico se descubre fácilmente al conocer las *constricciones impuestas al funcionario* no sólo dentro del servicio, sino también en su vida privada y en su actividad política. Esta especie de control y vigilancia sobre la vida particular del funcionario traduce, en efecto, la idea de que, aun cuando no está en el servicio, continúa perteneciendo a una corporación jerarquizada y de que el comportamiento de cada uno de sus miembros por

naturaleza repercute sobre la autoridad del Estado.

Por lo que se refiere a las *manifestaciones del principio jerárquico en el servicio*, no debe sorprender que el funcionario tenga que cumplir las instrucciones de sus superiores y seguir sus directrices generales, como ordena, por ejemplo, el estatuto de los funcionarios alemanes. Sin embargo, es más chocante constatar que las directrices que provienen de los jefes de servicio tienen una mayor influencia sobre los funcionarios que los propios textos oficiales, sean legales o reglamentarios. Sólo el sentido jerárquico de la función pública explica este hecho desde el instante en que el funcionario está sometido a la autoridad y el control de sus superiores. Y puesto que de éstos depende la carrera del servidor público, como subraya Wiener refiriéndose al caso de Alemania, «el deber de obediencia primará en principio sobre toda otra consideración»; y, por lo mismo, «entre la transgresión de una orden dada por su ministro y la infracción de una regla de organización administrativa, el agente no se plantea duda alguna».

Más significativo y revelador es todavía el poder de que goza el jefe de organizar el trabajo en el ámbito de su unidad, repartir las tareas y determinar su contenido, con las consecuencias que se derivan sobre las condiciones de empleo de los agentes públicos. En la mayoría de los países, se atribuye al jefe una plena libertad de acción en este terreno; y así, en Estados Unidos, por ejemplo,

la organización del trabajo está excluida de las negociaciones colectivas, y en Alemania Federal las medidas orientadas a organizar el trabajo son tomadas, en principio, de modo unilateral por el jefe, salvo si éste consiente en someterlas al acuerdo del consejo de personal, lo que puede hacer con carácter puramente discrecional.

El influjo del principio jerárquico es más rotundo todavía cuando sirve para coartar la libertad sindical y, *a fortiori*, el derecho de huelga en la función pública. En lo que concierne a él, se han esgrimido dos tipos de argumentaciones para negarlo: la continuidad del Estado y de los servicios públicos y la incompatibilidad de un cese en el trabajo para presionar sobre los poderes públicos con el respeto debido a las prerrogativas estatales. El primer razonamiento no es válido, porque hay actividades privadas cuyo funcionamiento es más indispensable que el de ciertos servicios a cargo de la Administración. Y el segundo resulta todavía menos convincente, como se demuestra al comprobar que los poderes públicos están cada vez menos convencidos de su fundamentación y justificación. A nuestros efectos, en todo caso, lo que interesa resaltar es la vinculación que se da entre el ejercicio del poder jerárquico y la prohibición de la huelga, dado que ésta entraña en el funcionario que la lleva a efecto una actitud de insubordinación y de rebelión que choca frontalmente con la sumisión a las autoridades y jefes de la Administración.

El derecho a la sindicación, tras mucho tiempo, en que se le rechazó precisamente porque se le estimaba incompatible con el respeto a la autoridad jerárquica, está reconocido, aunque su práctica sigue encontrando diversas trabas, ya que, en caso de conflicto entre la acción sindical y el principio jerárquico, es éste el que termina imponiéndose.

Las *manifestaciones del principio jerárquico fuera del servicio* son igualmente reales, lo que, por lo pronto, demuestra que el funcionario no es un ciudadano como los demás. Si su vida privada no escapa al control de sus superiores es porque se estima que, de modo permanente, representa y encarna el poder público. Y, en base a esta identificación y en nombre del interés público, se admite que la Administración puede exigir de sus servidores un determinado comportamiento que no dañe su imagen ante los administrados.

Algunos deberes y exigencias impuestos al funcionario, fuera del servicio, traducen y reflejan la aplicación del principio jerárquico. En primer término, aunque haya sido derogado el precepto del Estatutó de Vichy, según el cual el funcionario, tanto en su vida oficial como privada, debe evitar todo lo que naturalmente comprometa la dignidad de su función pública, la jurisprudencia francesa admite que el superior jerárquico puede sancionar, en virtud de su potestad disciplinaria, un comportamiento escandaloso o contrario al honor o a la probidad. Este deber de dignidad, en

cambio, está formulado expresamente en el Estatuto de los funcionarios alemanes.

El deber de discreción puede ser interpretado como la expresión de la solidaridad de la Administración, en tanto que es algo compacto y bien integrado, por lo que el funcionario debe guardarse de proporcionar informaciones o de hacer divulgaciones que, sin estar amparadas en el secreto profesional, pueden ir contra normas elementales de solidaridad imperantes en todo colectivo u organización. El principio jerárquico requiere que las informaciones sean facilitadas por el órgano competente para esta misión; y además rechaza que se den a la luz pública manifestaciones de desconformidad o desacuerdo con las resoluciones adoptadas por los superiores.

El deber de discreción aparece muy ligado al deber u obligación de lealtad. Ambos se unifican en otro concepto más amplio, como es la llamada obligación de reserva que supone que no se deben sacar a la luz pública las diferencias y conflictos internos; y que, si bien el funcionario es libre de elegir sus opciones políticas, no ha de comportarse de manera que se pueda dudar de su voluntad de aplicar las directrices de sus superiores jerárquicos. A título de ejemplo, el Estatuto de los funcionarios alemanes dispone que «en su actividad política, el funcionario debe guardar la moderación y la reserva que se derivan de su situación con respecto a la comunidad y a los deberes de su función»; y, en Francia, la jurisprudencia

estima que hay violación de la obligación de reserva cuando los hechos imputados al funcionario son incompatibles con las funciones que lleva a cabo, basándose en que los mismos pueden atentar contra el principio jerárquico.

De una forma o de otra, la mayor parte de los Estados restringen las libertades políticas de sus funcionarios, invocando la creencia del público en la imparcialidad de la función pública y la lealtad de los funcionarios hacia los ministros a los que están llamados a servir. La solución británica, como es sabido, es la más radical, hasta el extremo de que se ha llegado a hablar de una «esterilización política» de los funcionarios. No sólo se les prohíbe una serie más o menos amplia de actividades políticas según el nivel jerárquico de cada uno de ellos, sino que, además, aun tratándose de actividades autorizadas, han de expresar en ellas sus opiniones con moderación y evitar los ataques personales.

Todas las limitaciones analizadas, dentro y fuera del servicio, insiste la autora, son la consecuencia directa de la persistencia del principio jerárquico, cuyos efectos son todavía más notorios y netos si nos fijamos en los sectores de la función pública en los que la participación no se ha establecido o lo ha sido tan sólo de una forma parcial y escasa.

El principio jerárquico y el «núcleo duro» del aparato del Estado es, por tanto, la cuestión que queda finalmente por dilucidar, ya que en todos los países el ejér-

cito, la policía y la magistratura están sometidos a un régimen que difiere del que se aplica al conjunto de los empleados públicos. «Este régimen—indica la autora—, que excluye frecuentemente los procedimientos de participación en vigor para los otros sectores y refuerza las obligaciones ligadas al principio jerárquico, parece confirmar la necesidad, para el poder correspondiente, de disponer de un aparato represivo disciplinado y jerárquico que pueda utilizar como último recurso cuando el consenso ideológico se quiebra.» Así, el personal de las fuerzas de seguridad—policía y ejército—no goza del derecho sindical más que en un pequeño grupo de países, como son, entre otros, Alemania, Gran Bretaña y los países escandinavos; en Francia tal derecho se reconoce a los miembros de la policía, pero no a los militares, y en Estados Unidos el derecho de asociación no se reconoce tampoco al FBI ni a la CIA. *A fortiori*, la participación en las negociaciones colectivas, cuando existen, es restringida; en Canadá, por ejemplo, se excluye de ella expresamente a los miembros de las fuerzas armadas y de la gendarmería.

Se trata, como acaba de verse, de una situación general con diversas modalidades y soluciones en cada país. Con una referencia explícita y más pormenorizada a Francia, en el *ejército* prevalece la concepción de la disciplina militar del siglo pasado o de al menos hace cincuenta años. A la obediencia «ciega» que reclamaba Napoleón del militar le ha venido

a sustituir la noción de obediencia activa que implica la iniciativa y no solamente la ejecución literal de las órdenes recibidas. La necesidad de adaptar los estamentos de la milicia a la evolución de las costumbres y de integrar el ejército en la nación, la transformación de las condiciones técnicas y psicológicas de la acción militar han impuesto una limitación de las consecuencias más radicales y extremas de la disciplina militar.

Nada más significativo como constatar que ninguna de las reformas verificadas recientemente han supuesto un cambio profundo en la condición militar, marcada por la sumisión a la jerarquía, sumisión que se advierte no sólo en el interior de la institución, sino también en el exterior, a causa de las severas restricciones que sufren los derechos y libertades de estos profesionales.

La ley de 13 de julio de 1972 dispuso que «la existencia de agrupaciones profesionales militares de carácter sindical, así como la adhesión de los militares en activo a agrupaciones profesionales, son incompatibles con las reglas de la disciplina militar», estableciendo asimismo que «el ejercicio del derecho de huelga es incompatible con el estado militar». Por tanto, para esgrimir sus reivindicaciones, el militar debe confiar en su jefe, que es al que corresponde «velar por los intereses de sus subordinados y dar cuenta, por la vía jerárquica, de todo problema de carácter general que llegue a su conocimiento».

Es verdad que, para compensar la falta de cauces sindicales, en 1969 se instituyó un Consejo Superior de la función militar para expresar «sus puntos de vista sobre cuestiones generales relativas a la condición y el estatuto del personal militar», introduciéndose así una cierta forma de concierto y diálogo en el ámbito de las fuerzas armadas. Pero conviene matizar que las competencias del citado Consejo son meramente consultivas y que de los 40 miembros que lo integran 35 representantes de los militares en activo son elegidos por sorteo, a fin de evitar una consulta electoral.

En el terreno disciplinario, los progresos realizados por los textos recientes son igualmente limitados. La especificidad de la disciplina militar, manifiesta Danièle Loschak, tiende no sólo a la severidad, sino también a la exclusión frecuente de garantías procesales que se aplican en otros sectores de la función pública.

En cuanto a las constricciones que actúan fuera del servicio, sobre todo en el horizonte político, testimonian una concepción singularmente extensiva de lo que representa la disciplina militar. Si un militar puede adherirse a asociaciones que no sean las profesionales, es con la condición de dar cuenta de las funciones de responsabilidad que ejerce dentro de ellas y con la reserva de que el ministro no le imponga abandonar dichas funciones o incluso dimitir. Esta libertad no incluye, por lo demás, la posibilidad de adherirse a un partido o grupo de carácter político, salvo para los

candidatos a una actividad pública electiva durante la duración de la campaña electoral.

La libertad de expresión no está mejor tratada. El militar debe obtener la autorización previa de su ministro para cualquier escrito, conferencia o exposición antes de evocar públicamente cuestiones políticas. Y, de un modo general, si «las opiniones o creencias filosóficas, religiosas o políticas son libres», no pueden ser expresadas más que con la reserva exigida por la condición militar.

Lo expuesto hasta aquí se refiere a los militares de carrera, que son los únicos que tienen un estatuto de funcionarios y experimentan, de manera permanente, las constricciones que se les imponen en nombre del respeto debido a la disciplina. Pero es bien notorio que también quedan afectados los jóvenes que cumplen el servicio militar ordinario, concebido a veces para inculcar, al mismo tiempo que los valores nacionales, el hábito jerárquico.

Cierto, en definitiva, que la disciplina es esencial para el cumplimiento de las tareas encomendadas a las fuerzas armadas. ¿Pero cómo explicar entonces que el derecho sindical, incluso el de huelga, hayan sido reconocidos a los estamentos militares de ciertos países, como Alemania Federal, Austria, Gran Bretaña y los países escandinavos, así como garantías sustanciales en materia disciplinaria, mientras que en ellos las necesidades de la defensa nacional también son, sin duda alguna, imperativas?

Pasando al estudio de la situación de la *policía*, en ella, como en el ejército la disciplina y la obediencia estricta a las órdenes superiores, parecen derivar de imperativos funcionales. Sin embargo, las constricciones impuestas al personal de la policía van más allá de lo que implican las necesidades del servicio estrictamente entendidas.

Ciertamente, su situación es más favorable que la de los militares. El personal adscrito a la policía goza del derecho a sindicarse, está representado en el seno de los mismos órganos paritarios que los demás cuerpos de funcionarios y goza de garantías disciplinarias reales. No obstante, sujeciones particulares pesan sobre él y que traducen la convicción de los poderes públicos de que la policía no es un servicio público como los otros. Por eso, las reglas de Derecho común en materia disciplinaria se han flexibilizado para hacer más expeditivo el procedimiento sancionador; el derecho sindical, aunque aceptado, sufre determinadas cortapisas y trabas, y la competencia de los comités técnicos paritarios ha sido limitada a cuestiones estatutarias.

Pero el atentado más grave contra la libertad sindical emana de la represión, que, en nombre de la obligación de reserva, recae sobre los responsables sindicales. Efectivamente, el Gobierno no está dispuesto a aceptar que la contestación penetre en los cuadros de la policía. Ahora bien, la degradación relativa de su situación material y de las ventajas vinculadas a la función, de una parte, y la ex-

tensión de las tareas de mantenimiento del orden en detrimento de las de prevención y de socorro, de otra, están en el origen de un mal-estar evidente de la policía, como lo demuestran un cierto número de asuntos recientes.

En base a estas mismas razones, los poderes públicos adoptan idéntica actitud frente a las tentativas de algunos magistrados para romper la especie de aprisionamiento jerárquico en que se encuentran encerrados. Puede parecer paradójico hablar de cerco jerárquico respecto a un cuerpo cuya independencia figura en los preceptos constitucionales. Un examen más atento de la realidad judicial, sin embargo, demuestra que en la *Magistratura* no solamente el principio jerárquico está omnipresente, sino que ofrece un carácter específico, ideológico, en la administración de justicia.

Bajo la idea del respeto a la separación de poderes, por todos los medios se ha intentado hacer de los magistrados unos funcionarios enteramente aparte de los demás; y así, el estatuto especial de que se les ha dotado ha reforzado, más que atenuado, las constricciones jerárquicas. El artículo 10 de la ordenanza de 22 de diciembre de 1958 les prohíbe «toda deliberación política», «toda manifestación de hostilidad al principio o a la forma de Gobierno de la República...», así como toda demostración de naturaleza política incompatible con la reserva que les imponen sus funciones; y asimismo se les prohíbe «toda acción concertada que, por su naturaleza, sirva para detener o impedir el

funcionamiento de las jurisdicciones», lo que, dicho en otras palabras, significa que se excluye el derecho a la huelga. Además, en ningún precepto del estatuto mencionado se les reconoce el derecho a la sindicación, aunque, en ausencia de una prohibición similar a la que existe para los militares, y en razón de la generalidad de la fórmula del preámbulo constitucional de 1946, es difícil a los poderes públicos negar la legalidad del Sindicato de la Magistratura, creado en 1968.

Si se piensa que los magistrados son calificados por sus superiores, que dependen de éstos para su ascenso, ya que en la Magistratura no funcionan las comisiones paritarias, que están sometidos a un poder disciplinario que no duda en aplicarse vigorosamente cuando llega el caso, que están privados del derecho a la huelga y que ven hasta contestado su derecho a la sindicación, no es exagerado decir que este cuerpo está «oprimido por el principio jerárquico». En definitiva, el «misterio jerárquico» permite precisamente delimitar el mito de la independencia del juez: «Por el estricto conformismo que ella suscita, por el peso sociológico que ella representa, la jerarquía judicial—se ha escrito—condiciona al juez hacia el respeto (de los valores impuestos por la ideología dominante).»

La exposición hecha de la situación en Francia no es utilizable más que para los países con democracia liberal, si bien hay que tener a la vista las peculiaridades de cada país y los datos particulares económicos, sociales e institu-

cionales de su desarrollo. Por encima de contingencias históricas, diversos índices concordantes, corroboraría la autora, «muestran que ningún detentador del poder puede renunciar a ejercer un control estrecho sobre los aparatos que utilizará como último recurso para preservar su dominación»; y, en este sentido, el principio jerárquico juega una baza capital, porque es el que permite mantener dicho control, sea de forma brutal, como en el caso de la disciplina militar, sea en forma más sutil, como en el caso de los jueces y magistrados.

Conclusión

Una síntesis de todo lo desarrollado puede hacerse sobre la base de formular dos importantes sugerencias. La primera, según Danièle Loschak, es que, si bien el principio jerárquico desempeña un papel muy singular en la función pública para mantener la unidad del poder del Estado dentro de una sociedad dividida en clases, no es menos cierto que el poder jerárquico también está presente en las empresas privadas; y que apenas si está atenuado por los procedimientos que sirven para garantizar la participación de los trabajadores en la gestión o determinación de sus condiciones de trabajo. La segunda es la determinación, a la vista de todo lo expuesto, de si es posible una verdadera participación de los trabajadores en la gestión de las empresas en el marco de la sociedad capitalista, y si una reivindicación de este tipo no resulta utópica, lo mismo en el sec-

tor privado que en el público. Se trata de llegar, pues, al fondo último de la cuestión para dilucidar si en una sociedad como la actual, partida en clases con intereses antagónicos y opuestos, es factible alcanzar una auténtica colaboración entre patronos y obreros dentro de la empresa desde el instante que unos y otros no tienen opciones comunes que defender.

Cabe preguntarse, con la autora, si la apropiación colectiva de los medios de producción bastaría para suprimir los obstáculos que se alzan en el camino de la participación auténtica y eficiente. La experiencia de los estados socialistas y las controversias entre partidarios y detractores de la autogestión, sigue diciendo Danièle Loschak a modo de recapitulación final, incitan a la prudencia en este campo. Los primeros hacen valer que el socialismo, tal como se practica en los países que se consideran, lejos de liberar al hombre, acaba en una burocracia omnipresente y omnipotente. Los segundos replican, calificando de utópica y antidemocrática una fórmula que, confiriendo una independencia completa a los trabajadores de la empresa, favorece el egoísmo natural de los organismos corporativos, tentados de hacer valer sus intereses a corto plazo sobre los de la colectividad a largo plazo.

* * *

A la hora de formular un juicio sintetizador del trabajo de Danièle Loschak, hemos de decir que se trata de una importante aporta-

ción que, como una prueba más, revela la vigencia de las corrientes renovadoras en las funciones públicas europeas, y también en la española. La participación funcionarial está en el centro mismo de la problemática de la Administración pública en todo país que, como es el caso de España, se encuentra sometido a un fuerte proceso de cambio en sus estructuras de cualquier tipo. En este proceso, el lema de la democratización, de la participación, de la solidaridad compartida, pasa por ser uno de los grandes lemas, aplicable sin distinción, aunque con los lógicos matices, a todos los sectores que contribuyen al dinamismo social y al perfeccionamiento de las exigencias comunitarias.

La participación, en el ámbito burocrático, no es tarea fácil, ya que la configuración jerárquica, centralizada y piramidal, de la Administración supone, como se pone de relieve reiteradamente en el trabajo recensionado, un obstáculo de evidente entidad. Sin embargo, las reivindicaciones participativas del funcionariado están en marcha, y su cristalización definitiva habrá de entrañar, inexorablemente, mutaciones muy profundas en el aparato administrativo y, sobre todo, en la mentalidad de los que manejan los resortes de éste. *Vamos, pues, hacia una función pública democratizada, horizontalizada, regida según pautas previamente negociadas entre las partes interesadas.* Lo absurdo sería, en esta situación, seguir aferrados a criterios de viejos tiempos y no tratar de canalizar, con amplitud, con generosidad, sin paternalismo, el

espíritu participante que anima a los funcionarios públicos, incluso en parcelas que, como el ejército, la policía o la magistratura, tradicionalmente, han sido gestionadas con arreglo a modos más enérgicos e impositivos.

La función pública del futuro va a ser una función pública participativa, y, con toda seguridad, a nuestro juicio, ello va a provocar el ocaso del principio jerárquico tal como se ha venido utilizando hasta la fecha. En lo sucesivo, la jerarquía va a extinguir y amortiguar sus efectos tradicionales, dejando vía libre al consenso, a la negociación y el concierto en la resolución de los problemas que afectan a los funcionarios. Por ello, lo que se impone no es cerrar las puertas a la participación funcional, sino más bien inventar los

caminos para que se verifique con autenticidad y eficacia, creando un sindicalismo democrático y libre para todos los funcionarios y conformando, a todos los niveles, los adecuados instrumentos para que el personal público intervenga en la resolución de los asuntos que le afectan en materia de retribuciones, carrera administrativa, régimen disciplinario, selección y perfeccionamiento, etc., y marginando, de forma definitiva, los prejuicios que todavía inducen a creer que el funcionario, por el mero hecho de serlo, debe ser regido autoritariamente, debe ser distanciado lo más posible de los asalariados privados y debe ser desprovisto de derechos y libertades, que, por definición, son patrimonio de todos los ciudadanos.

VICENTE MARÍA GONZÁLEZ-HABA

