

SOCIOLOGIA DE LA BUROCRACIA

La complejidad de las manifestaciones sociales en novedad sorprendente de formas y de fenómenos que nacen, se repiten o se suceden, ha hecho florecer considerablemente las "sociologías concretas" o "sociologías de". En definitiva se trata de acercamientos parciales a la realidad social global a fin de comprenderla mejor.

En correspondencia con esta multiplicación de objetos de estudios proliferan los congresos, las reuniones y las formas de confrontación científica.

El "Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos" con sus "Mesas redondas" está realizando una valiosa labor de ambientación y de confrontación de personas y de problemas que significa un progreso y una valiosa aportación científica.

El tema de una de las "Mesas redondas" del presente año fue *Sociología de la Administración pública española* que reunió a un grupo cualificado de sociólogos y expertos. El tema es importante y de indudable actualidad. La Administración pública ha logrado un poderoso desarrollo y está muy lejos de constituir un fenómeno inicial objeto de literatura y de chistes periodísticos. La estructura administrativa se presenta decisiva en la organización social y aparece dotada de una carga de poder insospechada en la que no está ausente el elemento ideológico (*).

(*) No pretendemos resumir los temas presentados ni las discusiones establecidas. Simplemente deseamos aportar una serie de reflexiones sugeridas por las lecciones expuestas y el diálogo nacido de ellas. Como información queremos transcribir el orden de temas y ponentes: Prof. D. Miguel Antola: *La burocracia y la sociedad española*. Prof. D. Francisco Murillo Ferrol y Prof. D. Manuel Ramírez Jiménez: *Aspectos ideológicos de la burocracia*. Prof. D. José Cazorla Pérez: *Funcionarios y estratificación social*. D. Andrés de la Oliva de Castro y D. Alberto Gutiérrez Reñón: *Los cuerpos de funcionarios*. D. Miguel Beltrán Villalba: *Estructura de la población funcional*. Prof. D. Alejandro Nieto: *Estructura de las rentas funcionariales*. Prof. D. José Luis Villar Palasí: *Un modelo de explicación de la Administración española*. Prof. D. Juan J. Linz y Don Amando de Miguel Rodríguez: *Actitudes de la élite funcional*. D. Francisco Andrés Orizo y D. Manuel Rodríguez: *Burocracia pública y privada*. D. Julio Feo y D. José Luis Romero: *La Administración pública comparada en tres países: Alemania, Francia y España*. Además asistieron un grupo de técnicos y profesores que tomaron parte activa en los diálogos. El Presidente del Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos y promotor de estas "Mesas redondas" es el Prof. D. Luis Sánchez-Agosta con la eficaz asistencia de D. Miguel Beltrán Villalba.

Contorno histórico e ideológico de la burocracia.

Nos hemos encontrado hoy con el fenómeno de la burocracia cuando su presencia se acusa como una forma de poder y cuando el funcionario representa un estrato social complejo y actuante. Se ha captado el fenómeno ya generalizado y se han percibido sus efectos desbordados antes de que fuera definido. De ahí que aparezca con más o menos justificación "como la irrupción de las funciones administrativas, teóricamente neutras, en el terreno de las decisiones políticas". Otra posible definición polémica y agresiva considera al fenómeno como el ejercicio del poder por individuos carentes de títulos para ejercerlo.

Tal definición nos pone en guardia frente al fenómeno, lo que puede significar una imposibilidad de su comprensión objetiva. Quizá por ello sea más acertado afirmar que el fenómeno burocrático aparece como una necesidad técnica de ordenación administrativa y desde esa necesidad hecha consciente se traslada al campo de las decisiones políticas, surgiendo así su politización.

El instrumento de la burocracia es el funcionario que aparece con unas características que lo definen y lo configuran como una *tercera fuerza* cada vez más condicionadora del orden social. Las notas definitorias del funcionario son expresivas de una posición para siempre. El funcionario ejerce una *función pública*, posee un *poder delegado*, tiene una *función específica*, expresa una *fidelidad al cargo* a lo que acompaña una perpetuidad en el mismo y una pertenencia profesional que se formula como *espíritu de cuerpo*.

Formas de administración se han dado históricamente siempre, pero el fenómeno burocrático con su carácter de predominio tiene unos presupuestos sociológicos, económicos y técnicos que lo sitúan históricamente en la época moderna. Por ello puede afirmarse que se trata de un fenómeno en relación con la sociedad industrial que es sociedad altamente politizada.

De ahí que en la selección de los funcionarios intervenga factores no directamente de eficiencia técnica, sino de fidelidad ideológica. La opción a pertenecer al cuerpo funcional seré general, pero la *selección* se hará en virtud de una garantía de fidelidad que limita radicalmente la libertad de acción profesional. Esta medida condiciona seriamente la acción administrativa puesto que se preferirá la *fidelidad* a la capacidad técnica.

La burocracia ofrece una estructura que sociólogos como Max Weber y Merton se han preocupado de sistematizar y señalar el orden de cualidades y de condiciones, de efectos y de posibles disfunciones del fenómeno. Todo ello configura al funcionario hasta el punto de comunicarle una conciencia específica de suficiencia y de "ser necesario". La toma de conciencia de su papel insustituible en el Estado moderno ha dado como resultado la creciente *burocratización*

de la sociedad con las importantes consecuencias de control social y determinación de la movilidad social.

Una manifestación más de la expansión burocratizante se refleja en la igualmente creciente *burocratización de la política*. El problema que aquí surge es el de la libertad individual y colectiva en una sociedad así mediatizada. Y la paradoja es más violenta si se tiene presente que toda acción burocrática se orienta, en principio, a *proteger* al ciudadano y *asegurar* el desarrollo armónico de sus posibilidades.

Por definición la burocracia debería presentarse libre de toda carga de interés ideológico. En principio es una forma técnica de administración y por ello situada más acá de toda pretensión doctrinal. Y sin embargo se percibe una creciente presencia ideológica que se insinúa ya en la exigencia de fidelidad que hemos indicado. No deja de ser problemático y peligroso el que el estrato oficialmente no responsable como es el de los funcionarios, aparezca en todos los gobiernos modernos como el más incondicional comprometido. Quizá esto quiera significar la imposibilidad de una burocracia neutra.

La fuerza creciente de esta implicación politizante de la burocracia ha hecho que se estudien sus relaciones con el poder de quien aparece como instrumento, pero al que puede condicionar profundamente.

Función y disfunción de la burocracia.

La burocracia interpretada como forma y técnica de la Administración posee fuerza estratificadora y sin duda a estas alturas y en el contexto de las sociedades industriales o en vías de desarrollo industrial, significa un sector definido con status propio y roles correspondientes.

Todo ello nos permite descubrir una gran variedad de funciones propias o derivadas que ponen de manifiesto la complejidad del fenómeno y sus implicaciones:

Queremos señalar algunas de estas funciones y disfunciones que son manifestación del contenido burocrático:

a) La burocracia —lo hemos dicho ya— aparece en un principio con función administrativa y de servicio. Su papel es meramente técnico y aparece con neutralidad ideológica. La comprobación de la importancia vital de la administración —hombres, riquezas y posibilidades— despierta un sentimiento nuevo en el funcionario que hará modificar toda su acción. Bajo esta motivación se realiza el paso de la burocracia como servicio técnico a la burocracia como *organización politizada*. Esto condicionará todo un orden de funciones.

b) La primera manifestación de la burocracia así politizada tiene el carácter de nueva *función social* como participación del *poder político* y posibilidad de decisión en la organización social. Pero

además la burocracia posee matices de orden psicológico que se reflejan en el modo de ser y en las maneras de actuar del funcionario. Tenemos el *tipo* de funcionario con una psicología propia y una cierta doble personalidad donde a veces se pueden descubrir elementos de frustración. De ahí que haya podido ser interpretada la burocracia como un reducto de protección y de seguridad desde el que se puede actuar con relativa inmunidad. En él se acogerían una categoría de personas en las que sería posible descubrir un mecanismo de frustraciones que condicionan su actividad.

La burocracia como paradoja.

Se podrían señalar ciertas motivaciones que empujan a la incorporación de un sector de personas en el estrato burocrático. Hay sin duda una relación considerable entre regionalismos, localismo, familia, tradición y burocracia. La relación entre regionalismos y burocracia pudiera ser interpretada como derivada de la *fidelidad* que caracteriza al funcionario y que sería la forma de asegurar una continuidad y una integridad de los valores regionales. Lo mismo podría decirse de las motivaciones familiares. La continuidad funcional dentro de las familias encubre motivaciones de seguridad y de prestigio.

No es poca, por otra parte, la porción de intención de *exhibición* y de *prestigio* que la burocracia como organismo implica. En gran parte el índice de actualización y desarrollo se ha pretendido medir por la densidad y complejidad burocrática, cosa a todas luces no exacta si bien es un índice indicativo en el que se mezcla una parte de sugestión personal de los que detenta el poder. La burocracia como exhibición podría ser uno de los elementos disfuncionales de este fenómeno.

Es interesante, por otra parte, hacer notar que la carga ideológica de la burocracia tiene un marcado carácter *conservador*. Diríamos que la burocracia genera una ideología conservadora. Solamente los estratos superiores de la burocracia suelen estar lo suficientemente politizados o afectados de una ideología u otra como para comprometerse en una intención arriesgada de avance. Por ello uno de los problemas permanentes de la Administración politizada es el de la selección de las personas que han de pertenecer a los estratos superiores, porque la selección garantiza una fidelidad.

Todo ello ha cristalizado en lo que hoy aparece decididamente como política social administrativa en la que intervienen las consideraciones anteriormente apuntadas.

Una de las experiencias más desconcertantes en el estudio de la Administración pública que la hace aparecer como una realidad paradójica, es la comprobación de una cierta corrupción crónica como fórmula de estrategia interna y reflejo de los conflictos existentes

entre los diferentes estamentos de la misma Administración. Ello da por resultado una extraña situación de *corrupción legalizada*, conocida técnicamente y sin posibilidad de ser solucionada ante la magnitud de los factores legales y políticos implicados. De este modo y sin una culpabilidad concreta y personal la burocracia se transforma, a veces, en una tremenda *presión inmoral*.

¿Cómo se explica un conocimiento técnico suficiente de las corruptelas y una ausencia de intervención solucionadora? La posible respuesta se podría encontrar en la peligrosa politización de este fenómeno que hace ineficaz toda medida correctiva.

Indudablemente los funcionarios están dotados, en una Administración desarrollada, de una extraordinaria capacidad y rapidez estratégica lo que les permite encontrar medios y técnicas legales para su acción y que son de muy difícil control. El descubrimiento de esta dificultad de control de los funcionarios ha obligado a los poderes a una intervención creciente de los elementos militares en el campo de la Administración civil pública, lo que significa una cierta y problemática *militarización de la Administración civil* y ello plantea nuevos problemas en torno al fenómeno social de la Administración muy lejos, como vemos, de la inicial simplicidad.

La burocracia española.

La Administración en España se caracteriza por dos elementos contradictorios: por una parte posee una serie de residuos arcaicos y una cierta experiencia heredados del pasado, y por otra parte adolece de un cierto subdesarrollo reflejado en la falta de eficiencia. Es sorprendente, por ejemplo, que no exista una respuesta satisfactoria, por parte de la Administración, al problema de la determinación rigurosa del número de servidores de que dispone. Igualmente no podemos contar con una serie de valoraciones de los funcionarios que permitirían conocer el carácter y el rango de los mismos en la estructura social general. Hay también una insuficiencia de control y una insuficiencia de clasificación y de funciones.

La observación superficial de la situación de la Administración española descubre su configuración como un *microcosmos* con una pretensión de justificación en sí misma que desconcierta y que contradice su misma finalidad. En este sentido un acercamiento al fenómeno de la Administración pública española con intento de definición nos llevaría a afirmar que la Administración pública española aparece como un "sistema multicolor en conflicto". Nos apresuramos a indicar que muy posiblemente esta definición sería aplicable a la Administración pública de cualquier otro país moderno.

Es preciso partir de la verdad comprobada de que en todo "modelo de explicación" de la Administración pública ha de contarse con una serie de elementos de irracionalidad. Es paradójico esta *nota*

de irracionalidad en un sistema que pretende ser máximamente racional. La comprobación de la existencia de estos elementos ha obligado a considerarlos como "criterios de irracionalidad" que condicionan la misma Administración. El *prestigio personal*, o *conservación de derechos*, son ejemplo de estos elementos de irracionalidad.

Por otra parte, los conflictos objetivos en la dinámica de la Administración pública dificultan su eficacia. Dichos conflictos se acrecientan con la *política de prestigio* seguida por los diferentes estamentos o ministerios de la Administración y que se pone de manifiesto en una proliferación de objetivos, normas y leyes de carácter estamental que debilita los fines generales del organismo administrativo.

El fin de toda administración, que es un prudente y racional ordenamiento de los factores de la convivencia social, permanece inaccesible y la función técnica deja paso a una urgencia de representabilidad política que hace que los grupos administrativos se transformen en grupos de presión. De ahí surgirá una jerarquización de los mismos ministerios en virtud de su representatibilidad y de su fuerza que dificultará una colaboración complementaria común. Nos encontramos así con valoraciones tácitas que dividen a los estamentos de la Administración en "ministerios de primera" y "ministerios de segunda".

Además la realidad señala la imposibilidad de alcanzar todos los objetivos al mismo tiempo por lo que será preciso establecer un orden y aquí precisamente reside la dificultad mayor para la Administración pública española: establecer un orden de valoración y de urgencia objetiva en los objetivos a alcanzar.

Conclusión.

No hemos pretendido más que indicar sugerencias y algunas líneas del problema en torno a la burocracia como fenómeno social actual. Ahí queda toda la maraña casi infinita de aspectos técnicos, jurídicos, económicos, políticos y sociales que la Administración pública supone.

Una verdad se hace cada vez más evidente: la burocratización de la sociedad es real y la presencia administrativa en todas las manifestaciones de la vida en convivencia es desbordante. El fenómeno tiene una dimensión total.

JORGE RIEZU, O. P.