

## I. ESPAÑA

# LA PRIMERA MESA REDONDA SOBRE SOCIOLOGIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESPAÑOLA

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. CONTENIDO DE LAS PONENCIAS: A) *Enfoque general.* B) *Los estudios aportados:* a) Los estudios histórico-políticos. b) Los estudios descriptivos. c) Los estudios sociológicos.—III. CONCLUSIÓN.

### I.—INTRODUCCIÓN.

Durante los días 4 a 9 de septiembre de 1967 tuvo lugar en el Valle de los Caídos la Primera Mesa Redonda sobre Sociología de la Administración Pública Española, dentro del programa de actividades desarrollado en el mes de septiembre por el Centro de Estudios Sociales.

La Mesa Redonda fué un notable éxito, y no sólo, como muchas veces sucede en este tipo de reuniones, en cuanto dió lugar a convivencia e intercambio de puntos de vista entre personas de diversas especialidades, sino también en cuanto que, a juicio del que escribe estas líneas, consiguió poner sólidamente el fundamento de estudios futuros encaminados a un conocimiento efectivo de nuestra Administración. Después de la Mesa Redonda, y al menos para los asistentes a ella, queda palpable el interés de algunas cuestiones sobre nuestra Administración que aún permanecen sin respuesta. El número de funcionarios y de Cuerpos, el efectivo grado de poder de la burocracia española, la ausencia de estudios completos sobre nuestra organización administrativa y el mundo ignorado que continúan siendo los Organismos autónomos son quizá los ejemplos más relevantes.

La Mesa Redonda fué, por tanto, fructífera no sólo por los estudios realizados y las conversaciones sostenidas, sino también por las sugerencias apuntadas, que constituyen una incitación a la investigación para los interesados en los problemas de nuestra Administración pública.

Los asistentes a la Mesa Redonda, dato cuya mención es importante a causa del régimen de coloquio propio de este tipo de reuniones, se reclutaron fundamentalmente entre estudiosos (jurídicos o no) de la Administración pública, sociólogos profesionales, y funcionarios con un grado variable de experiencia en la Administración civil. Con ello se logró una conjunción de perspectivas que, unida al elevado grado de participación y a la experimentada dirección del profesor SÁNCHEZ ACESTA, produjeron

un clima de diálogo y crítica cordiales y dieron lugar a informaciones complementarias, preguntas y sugerencias, extremos todos ellos que creo supusieron una consecución prácticamente completa del ambiente deseado por los organizadores de la Mesa Redonda.

## II.—CONTENIDO DE LAS PONENCIAS.

### A) *Enfoque general.*

Una de las cuestiones en las que quizá no se haya insistido nunca de modo suficiente dentro de los estudios administrativos es el escaso grado de conocimiento que poseemos aún de la *realidad* de nuestra Administración pública. Se conocen, sin duda, las grandes líneas maestras, especialmente en cuanto están diseñadas por los textos legales, pero parece cierto que lo que se sabe es poco más. Incluso desde el punto de vista jurídico nos falta aún una visión completa de la teoría de la organización administrativa, construida a partir de nuestro Derecho positivo, y por otra parte, no cabe ignorar las diferencias existentes entre lo dispuesto en la legislación y lo que sucede de un modo efectivo en la realidad.

Pero lo que ignoramos sobre todo son los datos operativos que han de servir de base indispensable para cualquier intento de mejora que quiera partir de la realidad. Tanto el carácter tradicionalmente jurídico de los estudios españoles sobre Administración pública, como la necesaria compartimentación de las tareas administrativas, debida a la especialización del trabajo y de los fines de las unidades orgánicas, han hecho que ni en la teoría ni en la práctica tengamos un conocimiento suficiente de cómo es y cómo actúa la Administración española.

Hasta el momento puede decirse que las investigaciones sobre la Administración se han orientado en España en dos direcciones. De una parte, dentro de los estudios de Derecho administrativo que tan alto nivel han alcanzado recientemente en nuestro país. De otra, dentro de los estudios previos o simultáneos a la reforma administrativa.

En cuanto a la primera dirección, nos encontramos con un equívoco notable. La persistencia más en la mentalidad que en los textos doctrinales de la idea de que el Derecho administrativo estudiaba toda la actividad de la Administración, ha llevado a la existencia de perjuicios, tanto para el Derecho administrativo como para los estudios administrativos no jurídicos. Para el primero, porque durante largo tiempo han existido en él elementos que nada tenían que ver con las ciencias jurídicas. Para los segundos, porque se había llegado al convencimiento, más o menos consciente, de que no había un más allá científico que descubrir y explorar. Sólo esto nos explica afirmaciones recientes que intentaban formular acusaciones al Derecho administrativo afirmando que se había dedicado exclusivamente a las cuestiones jurídicas. Aquí está el equívoco a que aludíamos, porque si por una parte resulta injusto acusar a determinados especialistas de dedicarse a los problemas de su especialidad, por otra no es menos cierto que el Derecho administrativo se había irrogado prácticamente un monopolio de los estudios administrativos que, a

más de perjudicarle notablemente en cuanto disciplina jurídica, impedía que el conocimiento de la Administración pudiese intentarse en nuestro país por vías distintas.

Sobre este panorama científico vinieron a incidir el conjunto de estudios elaborados para o a consecuencia de la reforma administrativa. No cabe duda de que mediante ellos se enriquecieron notablemente los conocimientos sobre la Administración española. Pero prescindiendo de meritorias aportaciones individuales y contemplando estos estudios desde una perspectiva general, puede afirmarse que el gran mérito de este movimiento ha sido descubrir cuántos factores importantes ignoramos todavía.

El hecho de que se contase con trabajos valiosos, aunque no proporcionasen un panorama completo, la toma de conciencia de la escasez de nuestros datos, el intercambio de puntos de vista entre especialistas y el interés de los trabajos aportados, de que inmediatamente se da cuenta, hacen que la Mesa Redonda sobre Sociología de la Administración Pública Española pueda quizá considerarse como el comienzo de una nueva etapa de los estudios sobre nuestra Administración. Se trata ahora de partir de la base de que aún ignoramos muchas cosas importantes sobre la Administración española, pero acto seguido, por la misma incitación que supone el descubrimiento de campos ignorados, de la posibilidad de estudio por diversos especialistas hasta conseguir un panorama científico más completo.

Todavía una aclaración importante antes de entrar en la exposición del contenido de las Ponencias. La denominación de la «Semana sobre Sociología de la Administración Pública Española» debe interpretarse como un rótulo genérico y no como una concreción del tema. Como ya se ha indicado, las Ponencias no estaban redactadas sólo por sociólogos, sino por diversos especialistas. Por lo demás, la referencia a Administración también puede inducir a error, porque, con alguna excepción que mencionaremos, los estudios versaron fundamentalmente sobre la burocracia. Finalmente no se trató sólo de la Administración «pública española», puesto que algunas Ponencias se dedicaban a efectuar comparaciones entre la burocracia pública y la privada y entre la burocracia española y la de otros países europeos.

### B) *Los estudios aportados.*

Una exposición de las Ponencias, siquiera sea en el resumen breve y apretado que es necesario hacer aquí, requiere una ordenación y clasificación de ellas para evitar dispersiones perturbadoras. Aunque se es consciente del carácter convencional de esta clasificación, creo que pueden distinguirse tres grupos de Ponencias. El primero estaría constituido por las referentes a los aspectos históricos y políticos del tema. El segundo, en cambio, más heterogéneo, estaría formado por lo que podíamos llamar aspectos descriptivos de la realidad de nuestra Administración. En conjunto puede decirse que los ponentes cuyos trabajos se incluyen en estos dos grupos eran catedráticos o profesores de las respectivas especialidades (Historia, Derecho político o Derecho administrativo), o bien personas vinculadas a la Escuela Nacional de Administración Pública de

Alcalá de Henares. Un tercer grupo, en cambio, estaría formado por los trabajos más estrictamente sociológicos, elaborados por profesores de Universidad, pero también por personas que trabajan en la empresa privada, que quizá constituyeron en cierto modo el grupo que aportó aires nuevos a la contemplación científica de la Administración o, más exactamente, de la burocracia española.

En la exposición siguiente se distinguirá entre los tres grupos apuntados, resumiendo brevemente el contenido de las Ponencias e intentando destacar las aportaciones principales.

a) *Los estudios histórico-políticos.*

En este primer grupo pueden incluirse las ponencias de Miguel ARTOLA y de MURILLO FERROL y Manuel RAMÍREZ, expuesta por este último.

La ponencia de ARTOLA, que abrió la Semana, llevaba por título «La burocracia y la sociedad española: perspectiva histórica». Una visión histórica de nuestra Administración partía de un acotamiento previo de lo que iba a entenderse por funcionario público, para abordar inmediatamente el desenvolvimiento histórico. Con las limitaciones derivadas de la exposición en breve espacio de un tema tan amplio, el ponente ofreció un panorama genérico de la evolución de nuestra burocracia, haciendo hincapié en dos puntos fundamentales. De una parte, el extraordinario desarrollo y la gran eficacia de la Administración española del Siglo de Oro, que hizo posible el esfuerzo bélico de la España de la época, basándose sobre dos pivotes fundamentales: el sargento reclutador y el recaudador de contribuciones. De otra parte, la evolución mediante la cual se llega a la situación presente desde el Decreto de Bravo Murillo de 1852 hasta la reciente reforma de 1963-1965.

En cuanto a la ponencia de los profesores MURILLO y RAMÍREZ, constituyó una toma de posición respecto a las implicaciones políticas del funcionario. Bajo el título «Aspectos ideológicos de la burocracia» se examinaban diversos puntos. Ante todo se planteaba en términos generales la cuestión del poder político de la burocracia en el Estado moderno, para centrar luego el examen en otros temas. Uno de ellos era el de si puede hablarse de la existencia de una ideología de la burocracia, problema que aparece complicado con otro más general, como es el de si asistimos o no en el mundo actual a la desaparición de las ideologías. La segunda parte de la ponencia se dedicaba a la exposición de una encuesta realizada por un grupo de profesores de la Universidad de Granada entre la población de Andalucía oriental, una de cuyas preguntas se dedicaba a sondear la opinión pública sobre la influencia política de diversos tipos sociales.

b) *Los estudios descriptivos.*

Dentro de este grupo y con el carácter convencional que antes se aludió incluimos diversas ponencias, que constituyen un estudio de la realidad de la burocracia española, referido a tres puntos: el papel de los Cuerpos, las remuneraciones, la edad de los funcionarios. Por lo demás,

también debe incluirse en este grupo la única ponencia de la Semana que se concentraba más en el tema de la organización administrativa que en el de la burocracia.

DE LA OLIVA y GUTIÉRREZ REÑÓN aportaron una extensa ponencia sobre «Los Cuerpos de funcionarios», en la que se recogían ideas expresadas ya en publicaciones anteriores de ambos autores, completadas con otras nuevas. A efectos de nuestra síntesis, podemos decir que la ponencia constaba de dos partes. En la primera se describía la evolución histórica enfocada en un doble sentido. En primer lugar se estudiaba con carácter general la evolución de nuestra función pública, en la que destacaba como más novedoso el análisis del valor de los Decretos de López Ballesteros de 1827. En segundo lugar se hacía hincapié en las raíces históricas de las tendencias o caracteres de los Cuerpos, poniendo de manifiesto cómo los Cuerpos constituidos por Leyes especiales —inmediatamente Cuerpos especiales a secas— se van diferenciando de los demás precisamente por alcanzar determinadas conquistas que son mucho más tardías para el resto de la burocracia. La segunda parte de la ponencia se dedicaba, en cambio, al estudio de los Cuerpos en la situación actual, examinando fundamentalmente el número y efectivos de tales Cuerpos, la correspondencia entre las especialidades profesionales y los Cuerpos, su clasificación, y, por último, el autogobierno de los Cuerpos especiales más prestigiosos.

De no menos interés resultó la ponencia de NIETO sobre «Estructura de las rentas funcionariales». El ponente, tras una breve referencia a los antecedentes históricos, situó el problema en el examen y crítica de la reforma recientemente realizada. Un estudio de los presupuestos y de los objetivos de la reforma llevó a NIETO a la conclusión de que la fórmula concebida por el legislador era «ingeniosa, realizable, original y justa». Pero un examen del cumplimiento de los propósitos reformadores, en el que se analizaban con cierto detalle los diferentes conceptos retributivos de los funcionarios, llevaba al ponente a la conclusión de que la reforma ha fracasado. En el diálogo posterior se discutió animadamente una teoría propuesta por NIETO: la que él llama ley del bronce de las rentas funcionariales, según la cual si las rentas de los funcionarios no alcanzan un nivel aceptable, pueden suceder dos cosas: Si el funcionario tiene poder, consigue una retribución complementaria hasta alcanzar el nivel deseado. Si no lo tiene, reduce su rendimiento hasta conseguir que la renta real —calculada para un esfuerzo normal— suponga el nivel óptimo respecto a su nuevo rendimiento, anormalmente escaso.

Otro estudio que debe incluirse en este grupo es el que constituye la ponencia de BELTRÁN VILLALVA, sobre «La edad de los funcionarios públicos». Utilizando como material básico el Índice de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, publicado por la Presidencia del Gobierno, se delimitaban tres niveles de análisis: el conjunto de funcionarios considerados, los Ministerios civiles y los Cuerpos de funcionarios. No obstante, este último nivel no se tenía en cuenta en el trabajo, dada la gran masa de observaciones que hubiera sido preciso manejar. Actuando con este material y sobre estos niveles, BELTRÁN obtiene interesantes con-

clusiones sobre la distribución por edades de los funcionarios y su edad media, el envejecimiento del grupo funcional respecto al total de la población activa nacional y las edades medias de los funcionarios de los diversos Ministerios.

Finalmente, también debe incluirse en este grupo la ponencia de VILLAR PALASÍ sobre «Un modelo explicativo de la Administración española», única no dedicada a la burocracia. Con su brillantez habitual, el ponente expuso lo que a su juicio son los caracteres sobresalientes de nuestra Administración, no limitándose a un análisis aséptico, sino subrayando tanto los aspectos favorables como los desfavorables de nuestra Administración. Entre estos últimos quizá deban subrayarse como más importante la falta de coordinación que inevitablemente da lugar a la dispersión de órganos y funciones. En la conversación subsiguiente se puso de manifiesto hasta qué punto la Administración española se encuentra completamente alejada del cumplimiento del modelo waberiano.

### c) *Los estudios sociológicos.*

En este último grupo deben incluirse las ponencias de CAZORLA, LINZ y DE MIGUEL, ORIZO y GÓMEZ REINO, y FEO Y ROMERO.

Debemos referirnos en primer lugar a la ponencia de CAZORLA sobre «Funcionarios y estratificación social». El ponente destacó como nota singular de los tiempos modernos la burocratización de la sociedad. Entre otros temas estudió el papel de la clase media, tanto «nueva» como «tradicional», en la formación y el reclutamiento de la burocracia, para contemplar luego más de cerca la Administración española. De especial interés fueron los datos y las consecuencias extraídas por el ponente del análisis de dos encuestas. Una de ellas realizada por el Instituto de la Opinión Pública en diciembre de 1966, de la que el expositor obtuvo datos primarios para realizar luego una elaboración personal. Otra realizada entre alumnos que cursaban estudios de nivel superior en Granada y Bilbao, poblaciones escogidas como ejemplos de subdesarrollo y de desarrollo regionales en el ámbito español.

De entre este grupo hay que destacar sin duda la interesante ponencia de LINZ y DE MIGUEL sobre «La élite funcional española ante la reforma administrativa». El material sobre el que se operaba eran datos tomados de una encuesta realizada por la empresa DATA en colaboración con la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares, entre una muestra de funcionarios destinados en Madrid y pertenecientes a Cuerpos en los que se exige titulación superior para el ingreso. Dos puntos abordaban principalmente los autores, que, por otra parte, efectuaban comparaciones continuas tanto con la empresa privada como con la situación de otros países europeos. En primer lugar, las características de la élite funcional española, que, según el estudio, puede calificarse como una élite cerrada y quizá como una élite aislada. A este respecto debe indicarse que los estratos superiores de nuestra burocracia constituyen una élite más cerrada, no sólo que la de otros países, sino también que la élite empresarial española. El segundo punto, examinado ampliamente en la ponencia, era la actitud de esta élite ante las realiza-

ciones de la reforma administrativa. Parece ser que en general los funcionarios interrogados han evaluado de un modo más positivo la promulgación de las grandes leyes que la creación de los órganos necesarios para llevar a cabo o para impulsar la reforma.

La ponencia de ORIZO y GÓMEZ REINO se dedicaba, en cambio, al tema «Burocracia pública y privada». Tanta en ésta como en la siguiente y última ponencia, se operaba también sobre datos de la encuesta DATA-ENAP. Entre los puntos examinados cabe quizá destacar el examen de las preferencias de los encuestados por el trabajo como profesión libre, en la empresa privada o en la Administración. El resultado era, en términos generales, la preferencia por la profesión libre. Por lo demás, una proporción notable de los funcionarios declaraba ejercer otras actividades fuera de la Administración. Otro punto a destacar en el trabajo es la recogida de datos y el análisis de los mismos sobre las actitudes de los funcionarios respecto a la empresa privada, y en especial respecto a un posible intercambio de dirigentes entre ésta y la Administración pública.

Cerró la Semana la ponencia de FEO y ROMERO, sobre «La Administración pública comparada en tres países continentales: Alemania, Francia y España». En ella, tras una breve referencia histórica sobre la evolución de la burocracia en Alemania y Francia, se exponían los propósitos perseguidos por la encuesta DATA-ENAP (los ponentes pertenecen a la empresa DATA), para manejar luego datos comparados sobre el volumen de la Administración pública, la relación entre la élite política y la élite funcionarial y el examen y análisis de algunos sectores de dicha élite, manejando datos sobre la edad, los estudios realizados y el origen regional de los funcionarios de los Cuerpos de superélite en los países a que se refiere la ponencia. Finalmente se hacía un estudio especial de los servicios de Correos, que por ser de carácter más homogéneo, se prestan más fácilmente a la comparación con los de otros países.

### III.—CONCLUSIÓN.

Contra lo que es usual al reseñar este tipo de reuniones científicas, ha parecido conveniente dar una síntesis de cada una de las ponencias. Al hacerlo se ha tenido el propósito de probar en la medida de lo posible la afirmación de las primeras páginas de que la Mesa Redonda reseñada puede ser el comienzo de una nueva etapa de los estudios sobre la Administración española. Se estima que la exposición resumida del contenido de los trabajos constituye en cierto modo esa prueba. Nos resta ahora aguardar la aparición del volumen editado por el Centro de Estudios Sociales en el que se recojan los textos escritos de las ponencias que será, sin duda, la prueba definitiva.

M. BAENA DEL ALCÁZAR  
Doctor en Derecho.

