



Hablar hoy en defensa de la burocracia y de las organizaciones burocráticas puede parecer una provocación o una insensatez si no un anacronismo. Intentaré en los próximos minutos que no parezca ni una cosa ni otra. Para ello voy a retomar las principales tesis de Weber sobre éste tema expuestas en su monumental aunque inacabada obra ECONOMIA Y SOCIEDAD que tanta influencia ha tenido desde su publicación en 1922 en la Sociología europea y norteamericana.

Para no alargar excesivamente ésta exposición me limitaré a esbozar brevemente un aspecto particular de su sociología política relativo a la dominación política, concretamente al problema de la legitimidad, a las diferentes formas posibles de concebir la relación entre el mando y la obediencia en el ámbito político.

Ninguna dominación, afirma Weber, se contenta con una obediencia que sea sólo sumisión exterior por razones de oportunidad, respeto o temor sino que intenta despertar en los miembros de la comunidad la fé en su legitimidad, es decir, transformar la disciplina en adhesión a la verdad que representa. Weber distingue tres tipos puros de dominación legítima.

El primero, dominación legal, es de carácter racional y tiene por fundamento la creencia en la validez de la legalidad de las normas establecidas racionalmente y en la legitimidad de los jefes designados de acuerdo con la ley.

El segundo tipo, dominación tradicional, se basa en la santidad de las tradiciones en vigor y en la legitimidad de quienes ejercen el poder en virtud de la costumbre.

El tercer tipo, dominación carismática, descansa en la sumisión de los miembros del grupo al valor personal de un hombre que se distingue por su santidad, heroísmo o ejemplaridad.

La dominación legítima legal-racional se caracteriza por un conjunto de reglas de Derecho que constituye un mundo abstracto de prescripciones técnicas y de normas en el que la justicia consiste en la aplicación de las reglas generales a los casos particulares y la administración tiene por objeto proteger los intereses dentro del marco legal gracias a órganos instituidos al efecto. El propio primer magistrado del Estado ha de respetar el orden impersonal del Derecho mientras que los miembros del grupo, los ciudadanos, solo obedecen igualmente al Derecho. La aplicación de los numerosos reglamentos y normas exige un cuerpo de funcionarios cualificados que no son propietarios de su cargo ni tampoco de los medios de la Administración pero que están protegidos en el ejercicio de sus funciones por un Estatuto donde se establecen sus derechos y obligaciones.

La forma más típica de la dominación legal-racional es la burocracia que se basa, según Weber, en los siguientes principios.

- 1) La existencia de servicios públicos definidos, y por tanto, de competencias rigurosamente determinadas por leyes y reglamentos, de manera que las funciones estén claramente divididas y distribuidas al igual que los poderes de decisión necesarios para la realización de las tareas correspondientes.
- 2) La protección de los funcionarios en el ejercicio de sus funciones en virtud del Estatuto. En general uno se hace funcionario para toda la vida, y por consiguiente, el servicio al Estado es una profesión principal y no secundaria al lado de otra ocupación
- 3) La jerarquía de las funciones lo que significa que el sistema administrativo está muy estructurado en servicios subalternos y en puestos de dirección, con posibilidad de apelar desde el procedimiento inferior al superior; dicha estructura es monocrática, no colegiada y manifiesta una fuerte tendencia a la centralización.
- 4) El ingreso al servicio del Estado se hace por concurso, examen o título lo que exige del candidato una formación especializada.
- 5) Una remuneración regular del funcionario bajo la forma de sueldo fijo y de una pensión cuando se alcanza la edad de jubilación. La paga se establece en función de la jerarquía interna de la administración y de la importancia de las responsabilidades del funcionario.
- 6) El derecho que tiene la autoridad de controlar el trabajo de sus subordinados,, eventualmente, mediante la instrucción de expedientes disciplinarios.
- 7) La posibilidad de ascenso de los funcionarios según criterios objetivos y no a discreción de la autoridad, es decir derecho a una carrera administrativa.
- 8) La separación completa entre la función y la persona que la realiza ya que ningún funcionario puede ser propietario de su cargo o de los medios de la administración.

Esta caracterización weberiana de la burocracia es, naturalmente, sólo válida en el contexto del

Estado moderno del que la burocracia es uno de sus elementos fundamentales y consustanciales. En resumidas cuentas, lo que sostiene Weber es que las sociedades occidentales, embarcadas en procesos de racionalidad instrumental creen en una legitimidad basada en la racionalidad y en las normas, aceptan a los gobernantes elegidos de acuerdo con dichas normas y obedecen a los productos de los procesos racionales y legalmente establecidos (o sea, leyes y reglamentos) y no meramente a las personas que gobiernan. Para Weber, es evidente que el modelo de Administración más congruente con el Estado de Derecho y con la economía de mercado, es un modelo basado en la racionalidad y el respeto a las leyes, es decir, un modelo burocrático profesional.

En línea con la postura weberiana sobre la burocracia Joseph Schumpeter, en su clásico "CAPITALISMO, SOCIALISMO Y DEMOCRACIA" señala cómo el gobierno democrático en la sociedad industrial moderna tiene que disponer para el cumplimiento de todos los objetivos incluidos en la esfera de actividad pública, de una burocracia bien capacitada que goce de buena reputación y se apoye en una sólida tradición, dotada de un fuerte sentido del deber y de un "esprit de corps" no menos fuerte. La existencia de tal burocracia es la mejor respuesta que se puede dar a la objeción del poder ejercido por "aficionados". No basta con que la burocracia sea eficiente en la administración ordinaria y competente para emitir dictámenes sino que, además, debe ser bastante fuerte para guiar y, si es necesario, para instruir a los políticos que estén a la cabeza de los Ministerios. Para poder hacer todo esto, sigue diciendo Schumpeter, la burocracia tiene que estar en situación de desarrollar sus propios principios y ser lo bastante independiente para mantenerlos, es decir, que la burocracia lejos de ser un obstáculo para la democracia es un complemento inevitable de la misma al igual que constituye un completo imprescindible para el desarrollo económico moderno.

Más recientemente, el profesor Pierre Rosanvallon ha puesto de manifiesto como, a partir de los años 1890-1920, va a producirse un fenómeno que modificará en profundidad los regímenes burocráticos: la formación de un auténtico poder administrativo, de un aparato burocrático que se constituye en una fuerza identificada con la realización del interés general. Los modelos de "servicio público" en Francia y de "administración racional" en los Estados Unidos han ejemplificado las dos corrientes principales que han tratado de alcanzar este objetivo.

Los regímenes democráticos han ido así descansando cada vez más sobre dos pilares: el sufragio universal y la administración pública, ésta última transformándose de una mera correa de transmisión del poder político en una institución dotada de cierta autonomía basada en su competencia. Simultáneamente se han consolidado de forma paralela dos tipos de pruebas para designar a los representantes o intérpretes de la generalidad social: las elecciones y los concursos u "oposiciones", éstas últimas como sistema de selección objetiva de los más competentes para el desempeño de funciones públicas.

Al lado de la legitimidad derivada de la elección en las urnas surgió pues, una segunda forma de legitimidad democrática, sigue diciendo Rosanvalon, la legitimidad derivada de la identificación con la generalidad social.

Esta visión positiva de la burocracia y de las organizaciones burocráticas-cuya máxima expresión se encuentra en Hegel que consideraba a los funcionarios por sus valores y por su ética como representantes de la corporación de lo universal- lleva décadas declinando por diversas causas entre las que cabe destacar la globalización de los mercados y los desafíos producidos por la necesidad de incrementar incesantemente la competitividad y la innovación, desafíos ante los que, según la crítica dominante, la burocracia y su modelo organizacional no ha sabido responder ni en la administraciones públicas ni en las empresas privadas de bienes y servicios.

Como dice el profesor Fernandez Rodriguez en su estudio preliminar al libro de Paul du Gay "En elogio de la burocracia", lo cierto es que la salida neoliberal a la actual crisis con la consecuente ola de reformas económicas, recortes de derechos sociales sin precedentes y privatizaciones, ha provocado que administraciones y empresas públicas y, en general, todo lo relacionado con lo público, estén ahora en el punto de mira de los defensores de la desregulación máxima de los mercados, sector éste de lo público que se ha caracterizado por albergar de forma dominante a la burocracia que, como ya hemos apuntado, había sido fundamental para el desarrollo de las instituciones estatales tal como existen hoy día incluyendo al propio capitalismo industrial. Sin embargo, en esta nueva fase financiera del capitalismo parece que la racionalidad y la regulación burocrática representan un freno para la acumulación de beneficios por lo que es necesario darles la espalda.

Este sentimiento antiburocrático no es nuevo ni se manifiesta de una manera uniforme aunque se haya agudizado en las últimas décadas.

En primer lugar, existe una corriente de crítica a la burocracia y a los burócratas que podríamos calificar de popular o no doctrinal y que se ha expresado a veces en obras literarias de todos conocidas como, por ejemplo, en el famoso "Vuelva usted mañana" de Larra o en la novela "Miau" de Galdós. En Francia es un ejemplo clásico de esta corriente la obra de Courteline "Messieurs les ronds de cuir" aunque quizás la crítica más despiadada de la burocracia y sus procedimientos se encuentre en "El proceso" de Kafka. En la actualidad, en numerosos artículos de prensa, charlas en medios de comunicación y en conversaciones informales entre amigos y conocidos la burocracia es un término que se asocia a los defectos en que, a veces,

incurren las grandes organizaciones, especialmente las del sector público: papeleo, reglamentaciones minuciosas despersonalización de los asuntos y tardanza en la resolución de los mismos.

Aunque a veces estas quejas estén ciertamente basadas en experiencias reales con frecuencia parecen contradecirse entre si. Por un parte, es frecuente que los ciudadanos se quejen de la cantidad de datos que exigen las administraciones públicas al iniciarse cualquier expediente administrativo pero, a la vez, estas mismas personas protestan airadamente si no se puede conocer rápidamente el estado de un expediente que no ha sido registrado y clasificado debidamente por falta de datos. Hace ya tiempo que Peter Blau en su conocida obra "Burocracia y sociedad moderna" señaló como la información detallada que ofende e irrita al ciudadano es exactamente el requisito para que una administración funcione de manera eficiente.

De la misma manera se suele criticar el hecho de que las administraciones sigan la norma del precedente en la resolución de asuntos pero se critica igualmente cuando un asunto no se ha resuelto de la misma manera que otro anterior de igual o parecida naturaleza.

Otra crítica usual caracteriza a los funcionarios como personas dedicadas con fruición a la elaboración de normas enrevesadas con el único objeto de complicar la vida de los ciudadanos. No hace mucho tiempo, aquí en España, el Presidente de la C.E.O.E. pedía la disminución del número de funcionarios de los Departamentos ministeriales para que dejaran de dedicarse a la elaboración de proyectos de leyes y reglamentos minuciosos cuyo objeto no es otro que el de dificultar y controlar la actividad de pequeñas y grandes empresas.

Junto a ésta crítica de la alta función pública directiva está muy extendida a nivel popular la caricaturización del funcionario "de ventanilla" como alguien que cuando no está tomando cafés está fuera de su puesto dedicado a gestiones particulares o a hacer la compra diaria en el caso de las mujeres.

Pero junto a ésta crítica popular de la burocracia existen otras de mayor calado teórico o filosófico que consideran a ésta forma de organización como inherentemente poco ética. La burocracia se concibe en estas corrientes críticas como la expresión parcial de una racionalidad instrumental que sólo puede sostener su identidad reprimiendo y marginando –lo emocional, lo personal, lo sexual y así sucesivamente. Desde esta perspectiva, la cultura burocrática estaría basada en una serie de separaciones fundamentales y exclusiones- entre la

razón y la emoción, el placer y el deber, lo público y lo privado, etc -que se manifiestan a nivel organizacional en forma de disfunciones acumulativas que la van incapacitando y convirtiendo la conducta racional de la función pública burocrática en algo vacío ético y emocionalmente. Es paradigmática a este respecto la crítica de Alasdair MacIntyre sobre la figura del gerente o la de Zygmunt Bauman en su ética postmoderna.

En realidad estas posturas asumen que la tesis central de Weber es la creciente racionalización instrumental de todas las esferas de la conducta humana, el rol crucial que desempeña en ello la burocracia y los desfiguramientos éticos y emocionales que ello provoca. De modo similar se presenta a los burócratas como especialistas sin alma y como autómatas de los reglamentos. Pero el propio Weber rechaza tratar el carácter impersonal experto, procedimental y jerárquico de la razón burocrática y sus acciones como si éstos fueran no éticos o moralmente insolventes. Por el contrario, Weber deja bastante claro que la burocracia comprende un ethos particular, no sólo un conjunto de fines e ideales dentro de un código dado de conducta sino, además, vías y medios de comportarse o conducirse dentro de un orden de la vida dado. En otras palabras, Weber insiste en que la burocracia debe ser valorada como una institución moral particular propiamente dicha en la que los atributos éticos de la misma deben ser considerados como los logros contingentes y a menudo frágiles de esta esfera socialmente organizada que es la existencia moral.

Los atributos éticos del buen burócrata-adhesión a los procedimientos, aceptación de la obediencia y autoridad, compromiso con los fines de la función pública- no representan, por tanto, un torpe intento de minimizar una concepción completa o amplia de la categoría de persona. Más bien deberían ser contemplados como un logro ético y moral en sí mismo. Representan el resultado de unas técnicas y prácticas éticas concretas a través de las cuales los individuos desarrollan las disposiciones y capacidades para comportarse de acuerdo a los valores de la función pública burocrática.

La tercera y última tendencia del sentimiento antiburocrático contemporáneo es, aparentemente, menos abstracta y filosófica que la segunda. Deriva de dos escenarios discursivos bien diferentes: la teoría de la elección pública y el gerencialismo. Existen diferencias obvias entre las dos: la teoría de la elección pública asume que el problema de la burocracia pública es de control y busca medidas a través de las cuales los representantes elegidos puedan poner límites a la autonomía de la burocracia, sometiéndola a un control político más estricto; los gerencialistas, por su parte, problematizan los defectos de la burocracia pública en términos de fracaso a la hora de trabajar como una empresa comercial.

Los problemas de la burocracia pública señalados por esta corriente crítica y las principales

soluciones para su reforma han pasado a ser conocidos, colectivamente, como la NUEVA GESTION PUBLICA y mas recientemente como GOBIERNO EMPRESARIAL. De acuerdo con los autores a los que adjudica la acuñación del último término (Osborne y Gaebler) el gobierno empresarial consiste en diez principios esenciales que se unen para reinventar la gestión del sector público y que son los siguientes:

La gestión empresarial:

1. Promueve la competencia entre los proveedores de servicios
2. Capacita y faculta a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia y otorgarlo a la comunidad
3. Se centra en el rendimiento, no en el gasto,
4. Las organizaciones y las personas se guían por misiones y objetivos, no por reglas y regulaciones
5. Redefine a los usuarios como clientes
6. Previene los problemas antes de que se presenten en vez de limitarse a proporcionar servicios con posterioridad
7. Gana dinero, no lo gasta
8. Descentraliza la autoridad por medio de la gestión participativa
9. Prefiere los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos
10. Cataliza asociaciones entre los sectores público, privado y del voluntariado (sinergias).

Estos diez elementos o principios forman una especie de “lista de la compra” para los gobiernos que buscan la modernización de las burocracias públicas especialmente en los países de la O.C.D.E. La mayoría de los esfuerzos de modernización han implicado el despliegue simultáneo de algunos de estos elementos clave que, obviamente, actúan de forma significativa. Por ejemplo, el establecimiento de objetivos de rendimiento es útil precursor para el desplazamiento de las condiciones de empleo de los funcionarios hacia contratos temporales y esquemas de pago asociados al rendimiento. En otras palabras, parece que existen buenas razones para considerar a estos diez elementos o principios como una serie interactiva o sistema. Como señaló en su momento el Ministerio de Hacienda australiano, las diferentes líneas de la reforma no son una coincidencia sino que se refuerzan mutuamente y su naturaleza integrada es crucial para el éxito global de las reformas.

El blanco principal al que la Nueva Gestión Pública dirige su crítica es a la organización impersonal, procedimental, jerárquica y técnica de la burocracia weberiana. El gobierno burocrático es presentado como el paradigma que fracasó. En una era de cambio constante y profundo se requiere un nuevo paradigma para el sector público si es que dicho sector quiere sobrevivir. El gobierno empresarial es justamente presentado como ese nuevo paradigma, paradigma que hace referencia a una serie de capacidades y comportamientos que se manifiestan y expresan en las cualidades empresariales tanto de individuos como de colectividades; por ejemplo, la receptividad hacia las necesidades y deseos de los usuarios, un mayor interés hacia el trabajo propio y hacia los fines y objetivos de la organización a la que sirven así como una actitud positiva para aceptar mayores responsabilidades que aseguren un

alto nivel de resultados de forma eficiente.

Según estos críticos la cultura burocrática parece hostil al desarrollo de estas capacidades y disposiciones y, por consiguiente, a la producción de personas emprendedoras. El compromiso burocrático con las normas de impersonalidad, neutralidad, objetividad y demás es considerado como la antítesis del cultivo de las diversas competencias empresariales. Lo que realmente asumen estos autores es que todas las organizaciones-sean hospitales, universidades, entes benéficos, bancos o ministerios- necesitarán desarrollar normas o técnicas similares de conducta, iguales a las de las organizaciones empresariales. Como señala Kanter, todas las organizaciones –sean públicas, privadas o de voluntariado- deben alejarse de las garantías burocráticas para adoptar la flexibilidad empresarial si no quieren estancarse cancelando con ello, por incumplimiento, cualesquiera compromisos que hayan adquirido.

Pero, aún admitiendo que puede haber similitudes entre formas de trabajo gerenciales y directivas dentro de las administraciones públicas y las empresas comerciales, existen diferencias significativas entre sus subsistemas de valores por lo que la adopción por parte de los funcionarios públicos de los valores y comportamientos de sus homólogos del sector privado puede ser una opción muy poco deseable. El propio Weber señaló que los valores que gobiernan la conducta de los burócratas estatales y los que rigen la de los líderes empresariales son intransferibles e insistió en la irreductibilidad de las diferentes esferas de la vida ética y la consecuente necesidad de aplicar diferentes protocolos éticos a cada una de ellas. Cualquier intento de establecer normas de contenido idéntico en los diferentes órdenes de la vida, sea por razones de filosofía o de gestión, sigue diciendo Weber, es un esfuerzo claramente fuera de este mundo.

Estas corrientes antiburocráticas y en defensa de la gestión empresarial han tenido especial impacto en las administraciones británica y norteamericana, pero se han extendido en mayor o menor medida a la mayoría de los países de la O.C.D.E. incluida España.

Para el triunfo de las ideas de estas corrientes de la Nueva Gestión Pública ha tenido especial transcendencia la victoria electoral de Margaret Thatcher en las elecciones británicas de 1979 y la imposición de su agenda neoliberal que repercutió ampliamente el resto de los países occidentales. El neoconservadurismo o neoliberalismo va a dominar los valores y políticas gubernamentales durante la década de los ochenta y generará una influencia duradera en las administraciones posteriores. La retórica neoliberal pretenderá la eliminación de todas aquellas trabas que impiden la libertad de empresa en un escenario de creciente globalización de la economía. Así, de forma progresiva, en los lugares donde se imponga electoralmente (Reino

Unido con Thatcher y luego con John Major y EE.UU. con Ronald Reagan y George H.W. Bush) se abandonarán las políticas keynesianas desmantelando buena parte del estado de bienestar a través de la eliminación de ciertos programas sociales y la desregulación de los mercados, incluido el de trabajo. Lo curioso es que en el caso del Reino Unido esta nueva cultura gerencial y antiburocrática fue apenas modificada por Tony Blair y su tercera vía que asumió la mayoría de los criterios empresariales de sus antecesores en el cargo. Lógicamente, el actual gobierno británico basado en una alianza entre conservadores y liberales está profundizando las reformas y convirtiéndose en campeón de los recortes del gasto público, en dura competencia con los gobiernos de Irlanda, Grecia, Portugal y España y, en general los países del sur de Europa.

En el caso del Reino Unido, aunque ha habido muchos cambios en la administración central durante los años de gobiernos conservadores los más importantes, con diferencia, fueron resultado del programa “Próximos Pasos” (Next Steps) iniciado a partir del denominado Informe Ibbs, Mejorando la Gestión del Gobierno de 1988. Este informe recomienda que muchos de los servicios que tradicionalmente habían sido proporcionados directamente por los ministerios deberían ser transferidos a Agencia Ejecutivas dirigidas por gestores no políticos y vinculadas a los ministerios centrales a través de Documentos Marco en los que se especificarían sus tareas, responsabilidades y sus objetivos de rendimiento generales, además de sus competencias en materia presupuestaria y de personal. La aceptación por parte del gobierno conservador de las recomendaciones del Informe inició un cambio en la identidad de la administración pública británica de una enorme trascendencia. Su estructura unitaria fue reemplazada por otra multidivisional, cuasi autónoma con una neta diferenciación entre la esfera política y la gerencial o administrativa. Por encima de todo, el gobierno hizo todo lo posible para fomentar un sentido de responsabilidad e identidad corporativa dentro de cada una de las Agencias Ejecutivas. Se introdujeron políticas de remuneración por rendimiento mientras que entre los puestos directivos y en un número creciente de puestos de gestión los contratos temporales e individualizados se convirtieron en la norma. La competencia abierta por los puestos de trabajo de las Agencias a personas sin la condición previa de funcionarios ha desempeñado también un importante papel en la creación de un sentido de identidad corporativa particular. (Más de un tercio de los directores ejecutivos de las Agencias actuales no proceden de las administraciones públicas).

Como resultado de éstos y otros cambios se está reforzando un tipo particular de identidad empresarial en su orientación, muy diferente de la que tradicionalmente ha estado asociada a la administración pública británica donde los sistemas comunes de reclutamiento, remuneración, y organización junto a pautas comunes de conducta contribuyeron a un poderoso espíritu corporativo y de identificación con la Administración en su conjunto.

Otra consecuencia, quizás la más importante de la aplicación del programa “Próximos Pasos”

es, como ya hemos dicho, la acentuación de la separación rígida entre política y administración y el debilitamiento de la responsabilidad individual de los ministros frente al Parlamento, ministros que se responsabilizaban de todo lo que ocurría en su Departamento y de todo aquello que sus funcionarios hacían o dejaban de hacer, lo que facilitaba la imparcialidad y neutralidad política de estos últimos.

Uno de los objetivos centrales del programa Próximos Pasos era el de separar las esferas de influencia y las tareas de políticos y burócratas, convirtiendo a los últimos básicamente en gestores lo que plantea una cuestión crucial por resolver como es la de establecer la línea divisoria entre unas y otras funciones. La línea de separación no está ni puede estar claramente delimitada y está fuera de toda duda que existen implicaciones políticas en el trabajo de los funcionarios a lo largo de toda la cadena jerárquica, especialmente en sus escalones más altos.

En realidad, esta separación rígida entre la política y la administración o gestión permite a los ministros desviar en ocasiones su responsabilidad hacia los gestores, hacia los directivos de las Agencias Ejecutivas, alterándose así la posición de los funcionarios públicos que se ven obligados a responder directamente de cuestiones que los ministros definen como operacionales. De esta manera se ha modificado la percepción pública de su imparcialidad frente a los partidos políticos y, además, han sido utilizados a veces como chivos expiatorios de los ministros que no han estado dispuestos a asumir su responsabilidad cuando las cosas no han ido como deberían.

Otro de los objetivos del programa “Próximos Pasos” es mostrar como los gobiernos no deberían tolerar obstrucciones burocráticas. Los burócratas deberían estar personalmente comprometidos con el éxito de las políticas del gobierno lo que es incompatible con la obligación del funcionario de proporcionar asesoramiento honesto e imparcial sin miedo ni favoritismo, con independencia de que coincida o no con la visión del ministro.

Los peligros que la exigencia de entusiasmo representa tanto para el ethos burocrático de la responsabilidad como para la imparcialidad y neutralidad respecto de los partidos políticos se extiende además a la expectativa de equidad e imparcialidad en el procedimiento a la hora de tratar distintos casos. En particular, el creciente despliegue de medidas de evaluación y la introducción de remuneraciones basadas en el desempeño suponen una amenaza al espíritu de impersonalidad formal –sin odio ni pasión- que Weber había señalado como características constitutivas de la conducta burocrática. Si ha de ser fiel a su verdadera vocación el auténtico funcionario no debe hacer política sino limitarse a administrar imparcialmente. Lo que le está vedado, dice Weber, es pues, precisamente aquello que siempre y necesariamente es

característica de los políticos: parcialidad, lucha y pasión son sus pautas de conducta.

Los defensores del programa “Próximos Pasos” y de las teorías de Nueva Gestión Pública parecen incapaces de imaginar las dificultades que implicaría que la gestión de negocios privados y de los asuntos de la administración pública pudieran realizarse de forma idéntica en todos sus aspectos. La administración pública se diferencia de la gestión empresarial, ante todo, por las restricciones impuestas por parte del entorno político dentro del cual se llevan a cabo los procesos de gestión pública.

El papel de los funcionarios no puede ser definido, de forma exhaustiva, en términos de logro de resultados de forma eficiente: existe, además, el deber de cumplir con los diversos límites existentes sobre la acción de los organismos públicos (derecho administrativo) y de satisfacer los imperativos políticos del servicio público –lealtad a los responsables políticos, receptividad hacia la opinión pública y el parlamento, sensibilidad frente a la complejidad del interés público, honestidad en la formulación del asesoramiento, etc. Un sistema representativo necesita de funcionarios que actúen como guardianes de los valores en relación a los procedimientos de los que son responsables.

Al definir a la burocracia pública en términos económicos como una forma de organización ineficiente no se tiene en cuenta el rol político y ético crucial que desempeña. Si se reduce el tamaño de la burocracia y se adopta un estilo de gestión más empresarial debemos reconocer que, aunque en el corto plazo pueda mejorar la eficiencia económica, los costes a largo plazo que se deben asumir pueden incluir los de la pérdida de la aversión a la corrupción así como la imparcialidad, probidad y fiabilidad en el tratamiento de distintos casos. Efectivamente, como dice Chapman, la burocracia puede ser más cara que otros tipos de organización pero esto no es una sorpresa: La democracia tampoco es necesariamente, la forma de gobierno más barata.

Lo que está en juego en estas reformas que tratan de convertir a las administraciones públicas en una empresa de negocios no son solo asuntos relacionados con operaciones, costes y respuestas a corto plazo. En última instancia, implica cuestiones de carácter constitucional en cuanto afectan a las bases mismas de la vida política democrática.

Los malos resultados de estas políticas gerencialistas y el incremento de los casos de corrupción condujeron a que en 1994 el primer ministro del Reino Unido creara un comité para la fijación de normas de conducta de la vida pública conocido como Comité Nolan por el nombre de su Presidente. Seis meses después se publicó el informe titulado “Standards in

Public Life” que se ha convertido en un referente mundial para cualquier gobierno interesado en la ética de sus políticos y funcionarios

En el caso de España creo que fue significativo de la influencia en nuestro país de esta nueva corriente de pensamiento organizacional la creación en 1986 del Ministerio de Administraciones Públicas desgajando del de Presidencia las competencias en materia de organización administrativa y personal. En los años siguientes se acentúa progresivamente en España la creación de Entes y Organismos de diversa naturaleza jurídica pero que tienen en común lo que se ha venido a denominar la “huida del Derecho Administrativo”. Se busca liberar a amplias esferas de la administración de las rigurosas normas procedimentales, presupuestarias y en materia de personal (contratación, remuneraciones, etc). Aunque este proceso se produjo también en la Administración Central ha alcanzado su máximo desarrollo en las Administraciones autonómicas y locales. Es ilustrativo para comprobar la creciente influencia de los principios de la Nueva Gestión Pública en nuestro país la proliferación de las llamadas Cartas de Servicios, la utilización del término “cliente” en documentos oficiales, la puesta en práctica en numerosos organismos de la técnica de la Dirección por Objetivos y los intentos de aplicar indiscriminadamente la evaluación del rendimiento y el pago de incentivos en función de la productividad. Junto a ello, especialmente en las Comunidades Autónomas y Entes Locales, la contratación de personal sometido al régimen laboral, en muchos casos sin garantías de la aplicación de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad. Me atrevería a decir que el principio de neutralidad de la función pública se ha puesto en peligro con graves consecuencias para el control del gasto público y, por ende, de la corrupción.

Quisiera dedicar la última parte de esta exposición a hacer una breve referencia a la neutralidad política de los funcionarios en España y las garantías para su efectividad. Creo que lo que garantiza fundamentalmente el respeto a la neutralidad e imparcialidad de los funcionarios en un régimen democrático es la delimitación de las áreas de lo específicamente político y lo administrativo dentro del aparato del Estado así como el establecimiento de una carrera administrativa basada en los principios de mérito y capacidad y articulada en base a criterios objetivos y públicos en el área de lo no político. El principio de neutralidad o imparcialidad de los funcionarios tiene actualmente en España rango constitucional. En efecto, el artículo 103.3 de la Constitución recoge, junto a los principios de mérito y capacidad para el acceso a la Función Pública, el de imparcialidad en el ejercicio de las funciones, principios recogidos en la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, ley ésta que, además, diseña un sistema de carrera administrativa basada en los criterios ya aludidos de objetividad y publicidad. Desafortunadamente una serie de modificaciones legales así como las prácticas administrativas han desvirtuado –al menos parcialmente- los objetivos de la ley a lo largo de los años posteriores a su aprobación.

Bien es verdad que se ha producido un intento de revitalizar la carrera o, mejor dicho, carreras

administrativas. con lo aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público el 7 de abril del 2007.

El Estatuto me parece particularmente importante para el problema del que hemos tratado a lo largo de los últimos minutos que no es otro que el de la ética del servicio público y el descrédito de la burocracia. El Estatuto Básico en su artículo 52 desarrollado en los siguientes, contiene los principios éticos que deben presidir la conducta de los empleados públicos y que por su importancia transcribo a continuación:

“Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres”.

Como vemos, estos principios responden al espíritu de la concepción weberiana del buen burócrata con las naturales adaptaciones al contexto social, cultural y político actual. No cabe, pues, ninguna duda de que, frente a las críticas economicistas de la burocracia y sus valores tradicionales éstos perduran en nuestra Administración, al menos en los textos legales y en la conciencia y en el comportamiento de la mayoría de los funcionarios.

Como colofón quisiera recordar unas palabras de D. Manuel Azaña que en 1923 decía: “es de interés primordial para los españoles el que el Estado acapare, en lo posible, los mejores ingenieros, los mejores médicos, los mejores letrados, disputándoselos a la industria privada y a las profesiones libres. Abaratar la Administración no es criterio admisible, porque mientras siga siendo defectuosa e incapaz, por poco que cueste será cara”.

Conferencia pronunciada por D Julian Alvarez el 26 de junio en la presentación de la Academia Española de la Administración Pública