

ALEJANDRO NIETO:

# «EL PENSAMIENTO BUROCRATICO»

EL PENSAMIENTO burocrático ha sido el tema del Curso impartido en la Fundación por el profesor don Alejandro Nieto, en el que, a lo largo de cuatro lecciones, ha analizado los diversos enfoques de la Burocracia en el pensamiento liberal, marxista, prusiano y clásico (Max Weber).



El profesor García de Enterría, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense, presentó a don

Alejandro Nieto como «una de las principales figuras de nuestra vida universitaria y una indiscutible autoridad en el Derecho y la Administración», y citó algunas de sus obras en los dos campos esenciales de su investigación: «el tema agrario, en el que se establecen nuevas bases sobre el derecho agrícola, y la burocracia, cuestión cada vez más viva y opresora, en la que la sociedad actual se juega su futuro».

Ofrecemos un resumen de las cuatro lecciones.

SE HA escrito siempre mucho sobre la Burocracia y en una gama de opiniones que van desde la alabanza a crítica a la injuria insensata. ¿A qué obedecen estas reacciones tan apasionadas? Este ciclo pretende identificar una serie de líneas de pensamiento, demostrando que la actitud frente a la Burocracia responde a unas condiciones políticas e ideológicas muy concretas. Todas las obras que han tratado de la Burocracia se inscriben de alguna manera dentro de cuatro corrientes ideológicas básicas a lo largo del siglo XIX y principios del XX: liberalismo, marxismo, autoritarismo prusiano y la tendencia clásica de Max Weber, que continúa hoy vigente.



DON ALEJANDRO NIETO es Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Barcelona, y anteriormente lo fue en La Laguna. Es funcionario excedente del Cuerpo Técnico de la Administración Civil del Estado y autor de libros y artículos sobre cuestiones administrativas, especialmente centradas en temas de aguas, regionalismo y funcionariado.

Ninguna corriente de pensamiento ha sido tan violentamente antiburocrática como el liberalismo decimonónico. ¿A qué se debió esa actitud? ¿A los defectos de la burocracia? No parece probable, ya que aquéllos no eran mayores que los de la Iglesia o el Ejército. La Burocracia fue un fenómeno característico del Estado Moderno, y el instrumento de que se sirvió éste para tritular las fuerzas sociales del Estado feudal. La aristocracia y burguesía liberales en el siglo XIX, a pesar de ser rotundamente antiburocráticas, vieron en la Burocracia un medio de autodefensa contra el intervencionismo estatal y contra los peligros con que les amenazaba, por otro lado, el naciente proletariado. ¿Por qué no desaparece y va afirmando su poder año tras año?

El pensamiento burocrático liberal se expresa principalmente en Francia, Inglaterra e Italia. Toda una doctrina burocrática ha sido elaborada por autores que han sido injustamente olvidados. Saint-Simon es considerado como el precursor de la tecnocracia, por cuanto combatió un régimen de gobierno de hombres inútiles que por

entonces dominaba en Europa y preconizó su sustitución por un gobierno de hombres útiles, de industriales apoyados en su saber para llevar el negocio público.

El derrumbamiento del pensamiento burocrático liberal a principios del siglo XX se produjo cuando se puso de relieve el papel de la burocracia como eslabón entre gobernantes y gobernados. La oposición de Estado y Ciudadano, como tales abstracciones metafísicas, ya no valía. Detrás del Estado había muchos intereses que fueron la causa principal de que no desapareciera la burocracia, a pesar de los furibundos ataques del liberalismo. Los gobernantes precisaban de normas y de unos individuos: los «burócratas».

---

## ANTIBUROCRATISMO MARXISTA

---

La crítica burocrática marxista es una consecuencia de su valoración del capitalismo y del Estado como instrumento de clase. La burocracia fue vista por Marx y Engels como una de las fuerzas en lucha en un determinado momento histórico en un país, al servicio de la clase dominante, que tiende, por inercia, al conservadurismo, y condenada irremisiblemente a desaparecer con el Estado burgués. En los últimos años del siglo, al ser elaborado el dogma marxista, surge la sospecha de que el pensamiento revolucionario socialista, una vez en el poder, podría llegar a degenerar en burocracia, lo que se convierte en realidad: la democracia revolucionaria, para imponerse, precisa de una organización; ésta engendra la oligarquía, y ésta, a su vez, convierte la organización en un fin. Con el triunfo de la Revolución rusa, no sólo pervive la burocracia sino que, incluso, aumenta. Ni siquiera la regla de oro aprendida de la Comuna Parisina, de una burocracia dirigida por el pueblo, o en la que éste participe, evita la burocratización del Estado soviético. Se ve cómo el planteamiento tradicional de burocracia versus socialismo no es correcto. La alternativa del capitalismo es la buro-

cracia. Los socialistas podrán llegar al poder, pero nunca al socialismo. Bruno Rizzi, en su obra *La burocratización del mundo*, apunta la existencia de un «colectivismo burocrático», según el cual a la propiedad capitalista ha sucedido la propiedad colectiva burocrática, que es ejercida de una manera tan real como la del capitalismo.

En Yugoslavia también hay un sistema de tensión y lucha a muerte entre la vieja burocracia política y la nueva y joven burocracia técnica que desea tomar el poder. La primera se extinguirá por edad, aunque aún se resiste a ceder el paso a la nueva clase. Ni una ni otra piensan realmente en el proletariado. ¿Y en Rusia? ¿Cómo han reaccionado los marxistas ortodoxos que están en el poder? Cerrando rigurosamente los ojos al tema, que aparece diariamente en los periódicos, pero un tanto trivializado. Los ataques a la burocracia sirven al gobierno para excitar al pueblo en su contra, haciéndola culpable de todos los males, y convirtiéndola en una válvula de escape para el ciudadano descontento que con ello tiene una sensación de participación.

Los países socialistas no tienen más argumentos para explicar la subsistencia de la burocracia que afirmar que en ellos no hay burócratas sino «empleados del Estado».

El pensamiento burocrático prusiano, a diferencia de los anteriores, acepta, alaba y fortalece a la burocracia como el mejor modo de gobierno y administración. Creado en Prusia en el siglo XVIII, como variante del absolutismo, este Estado burocrático no se deterioró en los siglos posteriores, como ocurrió en Francia o Inglaterra. La burocracia prusiana se caracterizó por ser la espina dorsal del reino, en torno a la cual se articularon todas las demás fuerzas sociales. Tenía conciencia de su importancia dentro del sistema y actuaba como freno del poder personal del monarca. El mantenimiento íntegro de las fuerzas sociales en Prusia, tal como eran al iniciarse la Edad Moderna, contribuyó a que allí no fuera necesaria la Revolución Francesa (cuya función fue dar coherencia y reagrupar las fuerzas de un sistema descompuesto), mientras que sí fue preciso, al producirse el

choque de las guerras napoleónicas que estuvieron a punto de borrar a Prusia de Europa, iniciar una nueva vía prusiana mediante una reforma burocrática, realizada por un grupo de altos burócratas.

A lo largo de todo el siglo XIX, la burocracia se inscribe, pues, en la oposición entre un Estado liberal y un Estado autoritario, siendo tanto en uno como en otro un instrumento del Estado: vista como enemigo por el primero y como medio eficaz de gobierno y garantía de los intereses de los individuos, por el segundo. En el siglo XX, si bien no se interrumpen esas dos modalidades de Estado, tanto éstos como la propia burocracia experimentan una evolución, que conduce a nuevas formas políticas todas ellas teñidas de burocracia. En el modelo constitucional, los burócratas ejercen el poder ejecutivo. (En América, la burocracia es, incluso, vista como la cuarta rama del Gobierno). Surgen las corporaciones burocráticas (multinacionales) que absorben el viejo individualismo liberal, y los partidos políticos, no menos burocratizados.

Para los ideólogos del pensamiento burocrático autoritario, la burocracia está capacitada para gobernar. No se debe limitar a obedecer las consignas políticas, sino que puede imponer su voluntad. Esta postura de suplantación de la política por la eficacia de la burocracia como mejor solución, es lo que caracteriza a las actuales tecnocracias autoritarias que quedan así legitimadas por su mismo éxito, y se llevan al país detrás, aun habiendo eliminado todas las libertades políticas.

---

## MAX WEBER

---

Nadie como Max Weber ha expuesto y analizado el tema de la burocracia de una forma tan redondeada y coherente. Ni apologista ni enemigo de ella, lleva a cabo un estudio neutral, afirmándola sobre las bases de la racionalidad y la eficacia, y enfocándola en dos aspectos claves: dentro de la problemática de las relaciones de dominación y concebida como poder instrumental. En el primero de estos enfoques es donde reside la originalidad de Max Weber.

Entre los dos elementos que com-

ponen el grupo social —dominantes y dominados— hay todo un aparato burocrático que es legitimado, por cuanto es aceptado por los dominados. La burocracia constituye así el equilibrio entre la presión ejercida de arriba abajo por los dominantes y la aceptación de abajo arriba por los dominados. Constituye el aparato de dominación más perfecto imaginable. Por otro lado, es un poder instrumental al servicio de intereses ajenos, por la profesionalización de los burócratas y su proletarianización (no disponen de sus instrumentos de trabajo). Toda organización social moderna (empresa, partidos políticos, iglesia, ejército) está burocratizada, y esta burocratización social es un fenómeno propio del mundo moderno, hasta tal punto que sólo desaparecería la burocracia con la desaparición de la civilización moderna.

Con la máquina, constituyen los dos cabos de la tenaza de la alienación del mundo moderno. Dominados por ella, incluso los que se pretenden sus enemigos, utilizan sin escrúpulos sus ventajas.

Una dominación ejercida por una burocracia distorsiona el aparato democrático. El problema de la antinomia democracia versus burocracia, uno de los grandes temas de nuestro tiempo, y en el que no se ha avanzado mucho, precisa, en mi opinión, de un planteamiento a niveles más homogéneos y realistas. No existe, ni existirá probablemente nunca, una democracia pura y perfecta en la que se refleje la voluntad popular, ya que siempre estará manipulada. Una democracia no puede funcionar sin burocracia, pues sólo mediante ésta pueden conseguirse objetivos sociales concretos. Se precisa una actitud metodológica en la línea científica del pragmatismo, que saque el tema del carril monótono y estéril de la apología o la cruzada antiburocrática. La burocracia no es un cáncer. Hay técnicas que pueden mejorar su funcionamiento. En lugar de dejarnos llevar por visiones apocalípticas, debemos aprender a convivir con ella, como lo hacemos con la contaminación, el empobrecimiento de algunos medios de comunicación de masas o la disolución creciente de los valores espirituales.