

LUIS LEGAZ LACAMBRA

BUROCRACIA, TECNOCRACIA,
IDEOLOGIA

Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, núm.54, 1977

Burocracia, Tecnocracia, Ideología (*)

por el Académico de número

EXCMO. Sr. D. LUIS LEGAZ LACAMBRA (**)

Quizá sea un tópico afirmar que nuestra época es una “época de la organización”. Que pueda ser un tópico no le quita un ápice de verdad. Es un hecho perfectamente sabido, que el sociólogo Fernando Toennies había distinguido dos tipos de realidades sociales representados por la *Gemeinschaft*, la comunidad, y la *Gesellschaft*, la sociedad, y constitutivas no sólo de dos estructuras diferentes, sino expresivas de dos épocas distintas: la época de la comunidad corresponde a un período de la historia que no es la época de la sociedad. Pues bien, la evolución de los tiempos permite hoy hablar de una tercera categoría y de una época correspondiente a la vigencia de la misma, que es la época de la organización (1).

(*) En el mes de septiembre de 1977 se ha celebrado en Perugia (Italia) un coloquio patrocinado por el seminario de educación jurídica, de la Universidad, sobre la Burocracia, en sus aspectos histórico, comparativo y filosófico. El trabajo que sigue es la ponencia leída por el autor en la citada reunión.

(1) De la obra de Toennies, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, publicada en 1887, hay edición española, *Comunidad y Sociedad*, en la Ed. Losada de Buenos Aires 1947, Vid. sobre el tema, entre otros, H. Freyer, *Theorie des gegenwärtigen Zeitalters*, Stuttgart, 1956, pp. 31 y ss., 79 y ss., J. Pieper, *Grundformen der sozialen Spielregeln*, Frankfurt a.M., 3.ª ed., 1955, pp. 23 y ss., 109 y ss.; L. Legaz, *Die soziale Struktur und die Formen des Rechts*, “ARSP”, Beiheft 1960; *La función del Derecho en la sociedad contemporánea*, en “Humanismo, Estado y Derecho”, Barcelona, 1960; *Socialización, administración, desarrollo*, Madrid, 1971, pp., 91 y ss. El sentido en que hablamos de “organización” es, por supuesto, más amplio que el sentido estrictamente técnico-jurí-

(**) Colaboración presentada en 1-X-1977.

Esta división tripartita es preciso tomarla, sin duda, con ciertas reservas y cautelas, que ya se manifestaron desde el primer momento por relación a la famosa dicotomía toennisiana. Siempre pareció problemática la reducción de sociedades globales y de períodos históricos enteros al esquema estructural de un solo tipo de grupo, pues la experiencia muestra que coexisten en un mismo tiempo grupos de estructura diferente y que una misma estructura tiene vigencia en tiempos muy distintos. Pero lo que sí acontece es que una estructura concreta —por ejemplo, la de la comunidad— resulta en cierto momento histórico ser la que cuantitativamente predomina y este predominio favorece la formación de una ideología que tiende a interpretar con arreglo a ese esquema la realidad social entera. Por parte del sociólogo que analiza la realidad social, también es ideología aceptar y asumir esa interpretación. El romanticismo conservador y tradicionalista que idealiza la época de la comunidad como algo idílico y patriarcal o el romanticismo liberal que idealiza la sociedad burguesa como la realización auténtica de las ideas de libertad e igualdad en una sociedad de mercado, son una prueba de la sobrecarga ideológica de muchas teorías sociales. Pues bien, una cosa semejante acaece hoy con la categoría “organización”, tan característica de la época en que vivimos. Evidentemente, la organización aparece como una exigencia irrenunciable de la estructura de la realidad social en la que estamos insertos: pero no es la única estructura existente, ni sólo ha existido en nuestra época, aun cuando sin duda es en ésta en la que alcanza el máximo de su vigencia, y por eso da lugar a que se vayan imponiendo progresivamente ideologías —de origen diverso, pero con finalidades bastante coincidentes— en las que se interpreta toda la realidad humanosocial bajo el punto de vista de la organización y se tiende a extraer y desarrollar todas las consecuencias que esta premisa lleva implícitas.

Podría designarse el conjunto de estas ideologías con la denominación común de “socialismo”, a condición de descomprometer el uso de esta palabra de sus implicaciones políticas más concretas y que han forjado su significación más usual. Pero también cabe decir que aun cuando sólo en nuestro tiempo se haya usado y conocido el nombre de socialismo, como expresión

dico en el que suele ser usado por los juristas, para significar “la creación o preparación de instituciones y medios propios para determinadas actividades, sujetas a procedimientos jurídicamente configurados” (así, Ch. Starck, *Freiheit und Organisation*, Tübingen, “Recht und Staat”, 1976, p. 4, de acuerdo con N. Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, 1964).

de un sistema político e intelectual, el socialismo —como realidad e ideología de la organización— ha existido siempre en los más variados tiempos y lugares. Y así, don Enrique Gil Robles (2) decía que el socialismo existía ya en la familia romana primitiva y en el Estado federal de la *Civitas*, en las antiguas repúblicas griegas y en los grandes imperios asiáticos: pues para él, el socialismo era la construcción necesaria e inevitable de las grandes sociedades antiguas, en cuanto constituían grandes agrupaciones, con una organización pública, por imperfecta y rudimentaria que fuese. De hecho, la familia romana y los poderes del *pater familias* eran, en efecto, ejemplos típicos de una organización autoritaria que absorbía las dimensiones comunitarias y asociativas (reconocidas, por lo demás como *consortium omnis vitae*) propias de la estructura familiar.

En todo caso, ello constituye uno de los rasgos característicos de nuestro tiempo. La realidad actual implica un proceso de burocratización que, como dice Fueyo (3), hace *pendant* con la aparición de la razón moderna, de esa razón operativa y organizatoria que se manifiesta en el nacimiento del Estado moderno como una realidad *ex novo*, como un fenómeno de organización del poder, pero también en dominios tan diferentes como la formación de la Universidad moderna o de los Estados Mayores, o en la aparición de los primeros grandes Bancos y, en fin, en toda una línea de objetivos ligados a esta razón moderna, a esta forma de pragmatismo racional de establecimiento previo de fines a perseguir en un grupo humano por la utilización funcional de los medios materiales y personales adecuados. Y todo esto tiene que ver y al mismo tiempo contribuye a la realización del ideal de una “sociedad artificial”, que hace *pendant* con el de una “naturaleza artificial” —que ya se encuentra en Hobbes (4)— en la cual el hombre se convierte en objeto de un proceso técnico racional de nivelación y racionalización y donde los principios de la “sociotécnica”, que por de pronto sólo tenían aplicación en el

(2) *Tratado de Derecho Político*, II, Salamanca, 1902, p. 209.

(3) *La burocratización de la sociedad*, “Estudios sobre la burocracia española”, Madrid, 1974, p. 32.

(4) Sobre este punto es muy interesante el artículo publicado por F. Viola, *Totalitarismo e irrazionalismo nella teoria morale di Hobbes*, en la “*Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*”, enero-marzo 1977, pp. 76 y ss., en el que se pone de relieve que Hobbes no tanto propugna un Estado totalitario (interpretación vulgar y tónica de su “Leviatán”) cuanto constituye el “hombre totalitario”.

ámbito de la higiene y del trabajo, se han extendido a todos los dominios de la organización política (5).

Podemos comprobar, en efecto, que todo está organizado en nuestro tiempo, y no es posible comprender la sociedad en que vivimos y nuestra vida misma fuera de las organizaciones múltiples en las que estamos implicados y de la tendencia irresistible que quiere hacer de la sociedad pura y simplemente una organización; con lo cual llega a forjarse la idea de lo que ya se ha llamado el “hombre-organización” (6). Este triunfo de la organización es como la apoteosis del racionalismo en su dimensión de pura racionalidad técnica. Pues bien, una vida racionalizada quiere decir una vida administrada y, más exactamente, bien administrada. Pero no se administra bien quien realiza su vida a través de una serie de acciones irracionales, tomando esta palabra no en sentido de actos contrarios a la *recta ratio*, sino en el de carentes de cálculo racional-utilitario y dictados más bien por impulsos ciegos como, por ejemplo, la pasión amorosa, el altruismo, etc.

Ya a mediados del siglo pasado, Cournot había previsto el advenimiento de una época plenamente racionalizada y de un “mundo administrado”, prolongando una línea de pensamiento iniciada por Saint-Simon, cuando anunciaba la sustitución del gobierno sobre el hombre por la administración de las cosas, y por las geniales predicciones de Tocqueville cuando contemplaba la evolución de las sociedades democráticas y particularmente la de la sociedad norteamericana del primer tercio del siglo XIX. En su *Tratado sobre el encadenamiento de las ideas fundamentales en las ciencias y en la historia* (7), publicado en 1861, y en sus *Consideraciones sobre la marcha de las ideas y de los acontecimientos en los tiempos modernos* (8) pensaba Cournot que se llegaría a un “estado final” de la humanidad que sustituiría la edad de las ideas políticas y religiosas, de las guerras y de las conquistas y que a su vez sería sustituida por una nueva edad cuyo proceso se basará en la experiencia, el cálculo, etc., es decir,

(5) Vid. E. Steinbach, *Zur theologischen Begründung der sozialen Verantwortlichkeit*, en “Soziologie und Leben”, ed. de C. Brinkmann, Tübingen, 1952, pp. 89 y ss.

(6) Vid. el conocido libro de W. Whyte, *El hombre organización*, 2.^a ed., México, 1968.

(7) *Traité de l'enchaînement des idées fondamentales dans les sciences et dans l'histoire*, 1861; (reproducción anastática, Ed. Bizzari, Roma, 1968). Cfr. Roman Schnur, *Cournot y el mundo administrado*, “Revista de Estudios Políticos”, núm. 127, 1963.

(8) *Considérations sur la marche des idées et des événements dans les temps modernes*.

en la razón. “Deberá llegar un día en el que... todo se decidirá científicamente, por las luces de los hombres competentes, sin apelar a las pasiones y sin elocuencia declamatoria” (9). Pero tal día está más allá de la historia, fuera de la fase histórica de la humanidad. La historia conduce progresivamente la humanidad hacia un estado final “en el que los elementos de la civilización propiamente dicha, habiendo alcanzado sobre todos los otros elementos de la naturaleza humana, en lo que toca a la organización de las sociedades, una influencia preponderante..., todas las distinciones originales tienden a borrarse, la influencia misma de los precedentes históricos tiende a debilitarse y la sociedad tiende a arreglarse como la colmena de abejas, según condiciones cuasigeométricas cuyas condiciones esenciales comprueba la experiencia y demuestra la teoría” (10). Entre estos dos extremos se encuentran las verdaderas fases históricas de las sociedades humanas, en las que desempeñan su papel principal las instituciones políticas y religiosas y que son los tiempos de las guerras y de las conquistas, de la fundación y destrucción de los imperios, de la elevación y caída de las dinastías, de las castas y de los gobiernos aristocráticos y populares. La post-historia no es un fin que se pueda alcanzar sino un estado hacia el cual se tiende, y en el que la historia se reduciría a “una gaceta oficial que serviría para registrar los reglamentos, los datos estadísticos, el advenimiento de los jefes de Estado y el nombramiento de funcionarios y cesaría, por tanto, de ser la historia según el sentido que se tiene costumbre de dar a esta palabra” (11). Las sociedades serían un simple mecanismo que debe funcionar, cuyas piezas podrían definirse, medirse y ajustarse con una precisión absoluta y del que cabría esperar resultados regulares. “Será una época en la que las masas serán objeto de balance y cómputo, con la pluma en la mano, y en la que se podrán calcular los resultados precisos de un mecanismo regular” y en la que la historia, absorbiéndose en la ciencia de la economía social, terminará como un río cuyas aguas se esparcen (para la utilidad del mayor número), en mil canales de riego después de haber perdido lo que constituía su unidad y su imponente grandeza” (12). Ya no es la historia, sino la post-historia.

Cournot veía muy claramente que este proceso estaba ligado muy estrechamente con el movimiento social mismo. La industria

(9) *Traité*, II, pp. 237-38.

(10) *Ibd.*, p. 342.

(11) *Traité*, pp. 343-44.

(12) *Traité*, p. 345.

moderna es un factor nivelador de las diferencias sociales, puesto que el crecimiento de la riqueza mobiliaria favorece la movilidad y la promoción social, la disminución de las distancias entre los hombres y la masificación de la producción de los bienes de consumo. Esta racionalización repercute de modo inexorable en el Estado y en la política. Desde el momento que en la época individualista de la sociedad burguesa, el Estado no encuentra para su acción otra legitimación que la atención que dirige a los intereses particulares, se impone de modo irremediable la consecuencia de que para que esta atención sea efectiva tiene necesidad de una amplia planificación social; pero esto a su vez conduce irremediablemente a una mecanización creciente de la vida social. Ahora bien, esto lleva consigo un desplazamiento de la política y de la teoría política, que conduce también sin remedio a su final. La política será reemplazada en su mayor parte por la administración, cuya única finalidad es la satisfacción y la garantía de los intereses. Incluso los problemas morales de la política caerán bajo el imperio de la burocratización, el procedimiento metódico y la sistematización planificada del funcionario. La industrialización progresiva y la democratización que ésta lleva consigo culminarán en un relajamiento de las pasiones políticas; no obstante, la presencia del despotismo será imposible, porque los intereses sociales tendrán un control permanente sobre el ejercicio del poder político. Aquí Cournot parece opinar en sentido contrario a Tocqueville aun cuando, en el fondo, no dice nada esencialmente distinto; también el gran analista de la democracia en América pensaba que el grandioso despotismo que veía inminente sería perfectamente compatible con la existencia de libertades formales, con las que se sentiría satisfecho el individuo.

Nuestra moderna sociedad de masas vive en un tipo de civilización que se puede llamar "sensista" en el sentido que Sorokin (13) ha dado a esta palabra, en la cual el hombre forma parte de un gran proceso de desarrollo científico y técnico y en la que en su espíritu se impone cada vez más una consideración natura-

(13) En su obra *Dinámica social y cultural*, ed. española, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1962. "La mentalidad sensual, sólo en lo que se presenta a los órganos de los sentidos ve realidad. No busca lo suprasensible ni cree tenga verdadera realidad; todo lo más adopta una poco clara actitud agnóstica hacia lo que está fuera del alcance de los sentidos. La realidad sensible es concebida como un Devenir, Proceso, Cambio, Flujo, Evolución o Transformación. Las necesidades y fines son de carácter material, y el mayor goce es el que proporcionan los sentidos. El método para la satisfacción de las necesidades humanas no consiste en la modificación de los individuos por obra de ellos, sino que es el de una acertada modificación o explotación del mundo externo" (ob. cit., I, pp. 40 y s.). Cfr., del mismo, *Las filosofías sociales de nuestra época de crisis*, Madrid, 1956, p. 254.

lista de todas las cuestiones que le conciernen; el hombre acepta gustoso una situación que hace de él un ser susceptible de manipulación científica, si comprende que esta manipulación se pone al servicio de su bienestar y de la seguridad social. El hombre, en efecto (14), quiere tener un dominio incontestado sobre la materia, pero quiere al mismo tiempo vivir en una sociedad y no hay otro medio que la organización para intentar en el plano político y social la solución de esta doble ilusión del bienestar, es decir, la elevación del nivel de vida y el ensanchamiento de su esfera de libertad. Pero entonces acontece que el hombre que vive en una sociedad compleja, técnica y administrativa, orientado enteramente hacia la tecnocracia y la burocracia, difícilmente podrá percibirse y comportarse como una persona dotada de subjetividad y de intimidad con el privilegio de una tercera dimensión interior y espiritual porque, como escribió Folliet (15), las condiciones de su vida no cesan de objetivarle y, al mismo tiempo, de hacerle objetivante. La conquista del mundo material implica la necesidad del trabajo en equipo. La socialización aumenta por obra de los grupos, las exigencias de la técnica y de la racionalización necesaria. En este contexto, no hay duda que las posibilidades del hombre se enriquecen, porque posee mayor número de opciones entre las que elegir, pero en cambio se encuentra más amenazado de perder su personalidad, progresivamente dominada por la técnica. Crece desmesuradamente el imperio de lo que llama Freyer (16) los "sistemas secundarios", en los que el espacio vital se restringe cada vez más. Y, por supuesto, la reducción al mínimo de este espacio parece ser la característica más acusada de la existencia humana actual. Y aun cuando Theodor Geiger (17) haya mostrado sus dudas en este punto, creo que sigue siendo válida la descripción de la situación hecha por Kern (18), que ya he tenido ocasión de mencionar en alguna ocasión y que ahora me permito reproducir: "la funcionalización de la existencia individual en macroorganismos configurados racionalmente parece ser de hecho el fenómeno elemental

(14) J. Fueyo, loc. cit., p. 34.

(15) *Enrichissement et asservissement de la personne*, en el vol. "Socialisation et personne humaine". Chronique sociale de France (Grenoble, 47 session), Lyon, 1961, pp. 115-16.

(16) *Theorie des gegenwärtigen Zeitalters*, pp. 79 y ss.

(17) *Die Legende der Massengesellschaft*, "Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie", 1951, núm. 3.

(18) *Zur heutigen Problematik des Verwaltungsrecht*, "Archiv für Rechts und Sozialphilosophie", XLVIII, p. 514; del mismo, *Aspekte des Verwaltungsrechts im Industriezeitalter*, en "Festschrift f. Carl. Schmitt", Berlín, 1959.

de nuestro tiempo. Es preciso señalar que este fenómeno está más allá de toda posible síntesis política y esto precisamente demuestra su carácter fundamental. Sobre la base de esta situación, tanto en las dictaduras como en las democracias se impone la tendencia a abandonar a la administración pública toda actividad funcional que trasciende la esfera personal. Entonces, en todas las comunidades organizadas de modo semejante se encuentra un gran número de cuestiones jurídico-administrativas sin referencia alguna a los límites que el ordenamiento constitucional debía marcar entre la libertad privada y la coacción pública. El poder objetivo del sistema secundario se deja percibir en su integridad e incide particularmente sobre la libertad y la propiedad de los individuos. Fórmulas tan desemejantes como *economía planificada* y *economía social de mercado* expresan frecuentemente realidades bastante análogas”.

En esta situación, como ha sido señalado por Forsthoff (19), el Estado se ve forzado a una planificación y dirección muy amplias; deberá detenerse aquí, promover allá, unificar lo fuerte y lo débil mediante arreglos duraderos, deberá crear y mantener posibilidades de existencia para millones de hombres, habrá de distribuir, controlar o realizar por sí mismo las funciones sociales más variadas. Y esto implica un poder de disposición sobre los destinos individuales y colectivos en una medida que, al menos, había sido desconocida por la administración de tiempos anteriores. La administración se ha convertido de hecho —pero este hecho posee una justificación íntima— en el principio básico regulador de la convivencia política occidental. La vía administrativa es efectivamente un acceso rápido y eficiente para comprender y regular la sociedad industrial y tecnificada de nuestro tiempo. Estamos en presencia del Estado administrativo, que no abandona la idea básica del Estado constitucional, pero la absorbe y la trasciende, puesto que nuestra época no la considera suficiente para efectuar la transición —que ya había reclamado hace siglo y medio el gran teórico de la ciencia de la administración Lorenz von Stein— de un Estado liberal-burgués de Derecho a un Estado social de Derecho.

Con arreglo al concepto que de sí misma ha forjado la administración, ésta es por de pronto y sobre todo una organización. Evidentemente, siempre lo ha sido, pero la idea que ponía en

(19) *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 7.^a ed., Munich, 1958 (hay ed. española de L. Legaz), pp. 100 y ss.; *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart, 1955, pp. 5 y ss.; *Der Staat der industriellen Gesellschaft*, München 1971.

primer plano era más bien la de legalidad; y esta idea, según el punto de vista expresado por Carl Schmitt (20), hacía alusión más que nada al método de trabajo y de funcionamiento de las diversas autoridades en un Estado moderno industrializado, superorganizado y muy especializado. La manera habitual de resolver los asuntos, los hábitos y rutinas de los funcionarios, el funcionamiento previsible, la preocupación por mantener esta forma de existencia, todo esto son cosas que pertenecen al complejo de una legalidad entendida al modo burocrático y funcional. Max Weber, por otra parte, había mostrado muy claramente (21) que la burocratización del Estado ha implicado esencialmente la subordinación del ejercicio del mando a normas abstractas como consecuencia de la exigencia de igualdad jurídica correspondiente a una despersonalización de la función por relación a las diferencias personales y sociales, y ha impuesto la distinción entre el orden objetivo y los derechos subjetivos, entre el derecho público y el derecho privado, entre el Estado como soporte abstracto de los derechos de mando y creador de las normas y las atribuciones personales de los individuos.

La idea de organización no pretende eliminar la legalidad del funcionamiento; pero lo que importa es destacar y poner de relieve la importancia de esta dimensión organizatoria. Por otra parte, hay que tener en cuenta el hecho de que el poder de los funcionarios gubernamentales se basa siempre, de seguro, en algún estatuto legal (y en esto reside la gravedad del hecho) que les permite comportarse como legisladores para intervenir casi a su arbitrio en cualquier tipo de interés y de actividad privada. Esto es lo que principalmente denuncian hoy enérgicamente los representantes del pensamiento neoliberal, que ven en la burocratización el resultado de la fatal tendencia al intervencionismo estatal, que es la característica de los totalitarismos de cualquier signo. Y por eso escribía uno de ellos, como Bruno Leoni (22), que la situación paradójica de nuestro tiempo consiste en que estamos gobernados por hombres, no porque no estemos gobernados por leyes, sino precisamente porque nos gobiernan leyes —leyes, quiere decir, que permiten y favorecen esa situación—. En esta situación, dice el autor citado, sería muy poco útil querer invocar la ley contra tales hombres: el mismo Maquiavelo hubiera

(20) *Das Problem der Legalität*, en "Verfassungsrechtliche Aufsätze", Berlín, 1958, p. 444.

(21) *Wirtschaft und Gesellschaft*, ed. española, *Economía y sociedad*, México, t. IV, pp. 126 y ss.

(22) *La libertad y la ley*, ed. española, Madrid, 1974, p. 16.

sido incapaz de crear un artificio tan ingenioso para dignificar la voluntad de un tirano que no pretende ser otra cosa que un funcionario en la estructura de un sistema perfectamente legal. Y von Mises, otro representante característico de la misma dirección, sostiene (23) que es cierto que los funcionarios gozan de una gran libertad para decidir según su propio criterio sobre cuestiones de una importancia capital para la vida de los individuos y que los burócratas ya no son los servidores de los ciudadanos sino amos y tiranos irresponsables y arbitrarios, pero que esto no constituye un defecto de la burocracia sino el resultado de un sistema de gobierno que restringe la libertad del individuo en la gestión de sus propios asuntos y atribuye al gobierno el mayor número de tareas a cumplir. El culpable no es, pues, el burócrata sino el sistema político.

En este contexto situacional precisa emplazar hoy el problema de la burocracia y el de ese otro fenómeno que tiene una vinculación muy estrecha con ella, aunque se trata de cosas diferentes, a saber, la tecnocracia. Por de pronto, se hace preciso afirmar que la historia de la civilización no conoce formas de organización que no sean burocráticas (24). Max Weber (25) había afirmado que la burocracia se ha desarrollado plenamente en las comunidades políticas y eclesiásticas solamente con la aparición del Estado moderno, y en la esfera de la economía privada solamente con la aparición de las formas más avanzadas del capitalismo, y había representado un instrumento al servicio de la penetración del racionalismo en las formas de vida. La evolución hacia la objetividad racional, hacia la humanidad profesional y especializada ha sido dirigida muy profundamente por la burocratización, de lo que se puede mostrar como ejemplo el efecto que ha producido sobre las formas de educación e instrucción. Las Universidades han enseñado las especialidades indispensables al burocratismo moderno (26) y, más en concreto, y con intención política, von Mises (27) denuncia a las Universidades alemanas como contrarias a la ciencia de la economía política y favorables a un intervencionismo estatal y una burocratización total de la sociedad.

(23) *Bureaucracy*, Yale University Press, 1944, 2.^a ed., 1962; ed. española, Madrid, 1974, pp. 22-23.

(24) J. Fueyo, loc. cit., p. 37.

(25) *Economía y sociedad*, t. IV, p. 85.

(26) Max Weber, loc. cit., pp. 126-27.

(27) *Burocracia*, ob. cit.

Por otra parte, es preciso tener en cuenta lo que ha significado el colosal avance de la tecnología para transformar no sólo las condiciones de vida de los hombres sino para crear una nueva imagen de la sociedad y del tipo de dirección que es preciso ejercer en ella y sobre ella. La tecnología moderna, en efecto, como subraya Fueyo Alvarez (28), ha multiplicado de un modo notable la capacidad del hombre para computar lo mínimo, lo infinitesimal y la velocidad de circulación de datos, y esto ha provocado repercusiones inevitables en el proceso de formalización burocrática e incluso una especie de lucha de clases entre los "expertos" y los burócratas. Unos y otros son como excrescencias de diferentes fases de una mentalidad. Por ejemplo, el papel desempeñado por los juristas en la época de configuración del Estado absoluto ha sido capital, como es decisivo el que desempeñan hoy los economistas. Pero actualmente se ve surgir un nuevo tipo, el *manager*, que no se identifica con el burócrata ni con el experto.

El fenómeno de la tecnocracia es una prolongación del fenómeno burocrático y, al propio tiempo, una superación, pero también, en cierto modo, una peculiar intensidad del mismo. Implica, como él, el hecho de la organización y, por supuesto, la dimensión de formalización o de forma; pero fundamentalmente consiste en "la preponderancia del aparato sobre el principio, el título o el espíritu que preside la realidad sociopolítica" (29). El concepto de tecnocracia ha tenido principalmente su origen en Norteamérica para significar la postulación de una sociedad puramente científica de la que se eliminarían tanto el verbalismo político como el pragmatismo burocrático. Pero no por ello deja de implicar un proceso de burocratización debido a las transformaciones enormes que el sistema de servicios sociales, estatales y del sector de la economía y de la cultura libre han producido en los últimos ciento cincuenta años y que han dado lugar a una especie de titanismo burocrático, a una expansión de la burocracia que incide sobre el aparato de la gestión política y no solamente sobre el de la función pública propiamente dicha (bien que sea difícil establecer un corte lógico entre el funcionario político y el funcionario burocrático). En los últimos tiempos se ha producido sobre todo un enorme desplazamiento en el sector de los servicios, y el control de las grandes corporaciones gigantes sobre la realidad económica y especialmente sobre lo que para los

(28) J. Fueyo, loc. cit., p. 36.

(29) J. Fueyo, loc. cit., p. 33.

norteamericanos representa el mercado, ha sido verdaderamente impresionante. Con razón ha escrito Jacoby (30) que la forma que ha adoptado la concentración y la integración de las empresas ha hecho que un gran número de operaciones propias del mercado de capitales se hayan transformado en procesos administrativos. El mercado ha retrocedido ante la organización y la iniciativa de los empresarios se convierte en función de la organización. A su vez, este cambio tiende a convertirse en una institución permanente por la función de las empresas. La administración de tales instituciones se parece mucho a la función estatal. La estatización de las empresas ha cambiado muy poco el carácter de las grandes sociedades. En la industria británica del acero, la nacionalización y la privatización no han representado una gran diferencia ni para los gerentes ni para los trabajadores. Y es que, en efecto, lo que cuenta es la magnitud de la organización y su impersonalidad, con las consecuencias que una y otra implican, particularmente, en orden a la "alienación" y falta de participación "personal" en una labor cumplida meramente al modo burocrático y funcional. En este sentido, la afirmación de von Mises (31) según la cual la tendencia hacia la rigidez burocrática no es una consecuencia de la evolución de los asuntos sino de la acción gubernamental, no parece del todo exacta. Las cosas son un poco más complejas que como las describe este neoliberalismo demasiado optimista, si bien es cierto que las ideologías socializadoras que inciden sobre partidos muy diversos en su significación política refuerzan esta situación.

Situación que puede definirse como de neofeudalismo, en la que el *manager* ocupa una posición a la vez relevante y arriesgada. Entre la política y el *management* se ha producido una confluencia (32) que es la forma característica de la burocratización de la economía y que representa como una simbiosis entre las posiciones del poder económico y las del poder político. Y hay quien sostiene que esta nueva realidad parece exigir la creación no de una sociedad estrictamente de tecnócratas, sino de una síntesis entre hombres capaces del ejercicio de la decisión de poder en el sentido más puro, de *managers* en el sentido etimológico de la expresión, es decir, de hombres capaces de mover a otros hombres, de científicos y técnicos, de hombres capaces de impulsar de modo planificado el proceso de transformación de la realidad, lo que no es ya la actitud arbitraria de los inventores —o de los

(30) *La burocratización del mundo*, ed. española, 1972, p. 114.

(31) *Ob. cit.*, p. 26.

(32) J. Fuego, *loc. cit.*, p. 46.

viejos arbitristas— sino la planificación de lo que debe ser inventado para resolver el sistema de necesidades y para mejorar y elevar el nivel de vida y ensanchar el género de vida.

La planificación es, pues, la actividad fundamental y la forma de manifestarse una administración que se define como organización y que tiene que actuar en una sociedad inspirada fundamentalmente sobre modelos organizativos. Los resultados de las innovaciones tecnológicas permiten, en efecto, una transformación enorme de las condiciones existenciales humanas pero al mismo tiempo amenazan las bases de esta existencia si son aplicadas sin plan y sin control. Las grandes unidades económicas tienen necesidad, ellas mismas, de una regulación por el Estado de las condiciones económicas generales, en interés de la conservación de las sumas de capital que se ha invertido en ellas. Ahora bien, tales regulaciones no pueden efectuarse más que previendo, es decir, planificando (33).

Parece, pues, que se trata de un fenómeno irreversible, porque lo exige el modelo de sociedad en que se vive o al que se tiende. En sociedades desarrolladas y en un Estado de bienestar, o en sociedades que aspiran al bienestar y al desarrollo, la planificación es la forma de su administración, y de ningún modo puede ser suficiente la idea de un funcionamiento puramente legal de la misma, lo que más bien corresponde a una sociedad individualista y liberal. La antítesis entre la exigencia de este funcionamiento legal (*rule of law*) y la realización del bienestar es la gran cuestión subyacente a las teorías neoliberales, en su polémica contra las tendencias favorables al intervencionismo estatal (34). En todo caso, parece ser irremediable, según Jacoby (35), que el aparato administrativo crecerá cada vez más y aumentará su potencia si aumentan las tendencias a esperarlo todo del Estado y disminuyen por el contrario las personas creyentes en el esfuerzo personal y capaces de realizarlo. Y, al mismo tiempo, el clima social que se produce como consecuencia tiene una gran influencia sobre el espíritu burocrático y es decisivo en gran parte —juntamente con la estructura interna de los aparatos y especialmente del Estado— para determinar el carácter de la burocracia, su comportamiento y su funcionamiento. En este sentido, las ideologías que dominan en un momento dado en una sociedad determinada son decisivas y no puede desconocerse que poseen

(33) Jacoby, ob. cit., p. 306.

(34) Vid. sobre esto lo que he escrito en mi artículo *Filosofía y Sociología de la libertad*, en estos "Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas", núm. 51, II de 1974, pp. 111 y ss.

(35) Ob. cit., pp. 287, 296.

fuerza configuradora de la realidad; pero tampoco cabe ignorar que hay situaciones que propician el nacimiento de determinadas ideologías y, concretamente, por lo que se refiere a nuestro asunto, el de aquellas que favorecen el autoritarismo burocrático. Las situaciones políticas autoritarias, desde luego, pertenecen a ellas; pero el riesgo se hace patente también en las democracias, en la medida que se imponen las tendencias socializadoras. Por eso es muy importante que en las sociedades occidentales subsistan vigorosas las ideas favorables a la libertad y la responsabilidad personal, que al menos mantengan un equilibrio con las ideas de socialización —que en buena parte son irremediables y pueden responder a una exigencia de justicia—, aunque quizá sea demasiado optimista —y no siempre demasiado justa en su apreciación global de la situación— la visión del neoliberal von Mises (36), para quien la salvación de las sociedades no vendrá más que de una vuelta a ideas antitéticas de las que han reforzado la tendencia a la burocratización, a saber, el totalitarismo, el colectivismo y el intervencionismo a ultranza.

La planificación, de suyo, tiene carácter instrumental y puede ponerse al servicio de cualquier ideología; pero ella misma puede convertirse en ideología y, en el fondo, sería la misma ideología de la organización, pues organizar es planificar y no cabe organización que no esté planificada. Lo que importa es salvar, mediante ella y a través de ella, los valores de la libertad personal. Karl Mannheim (37) había defendido siempre un *planning for freedom*, una planificación para la libertad, y consideraba que esto pertenecía aún a la historia, mientras que el imperio de una época administrativa tendría un carácter ahistórico, es decir, pertenecería a una fase posterior a lo que llamamos historia. Ahora bien, decidir si se ha llegado ya o no a esa fase es una cuestión de interpretación, que posee una carga muy fuerte de ideología. Hay, en efecto, como dice Jacoby (38), una “ideología de la falta de ideología” que sirve para justificar la existencia del mundo administrativo.

(36) *Burocracia*, cit., análoga a la de Hayek, *Camino de servidumbre*, ed. esp., Madrid, 1950. y W. Röpke, *Introducción a la Economía Política*, 3ª ed. esp., Madrid, 1974.

(37) *El hombre y la sociedad en la época de crisis*, ed. española, Madrid, 1936, especialmente pp. 202 y ss. (el autor pone especial interés en distinguir la idea de planificación de la de una organización de todos los ámbitos internos de lo que ha de planificarse, disponiéndolos de antemano); cfr. *Diagnosis of our time*, Oxford University Press, New York, 1944, po. 30 y ss., 134 y ss.

(38) Ob. cit., p. 301.

Cien años después de las predicciones de Cournot, Arnold Gehlen (39) piensa que ya hemos llegado a la situación posthistórica. “Me aventuro a predecir que ya está cerrada la historia de las ideas y que hemos entrado en la posthistoria”. No se trata exactamente de una muerte de las ideologías, sino de la imposibilidad de la formación de una tercera ideología más allá de las dos concepciones fundamentales antitéticas que se reparten hoy las dos mitades del mundo, la concepción —o más bien la actitud— democrática, humanista, tolerante y antidogmática, y la marxista, cientifista, dogmática y materialista. La energía espiritual del hombre no podrá manifestarse más que en el desenvolvimiento de las particularidades de la gran superestructura superorganizada científicamente, característica del mundo en que vivimos.

En este mismo sentido, un cierto número de escritores y aun de políticos afirman actualmente el crepúsculo o la muerte de las ideologías como fenómeno característico de las sociedades industrializadas y como consecuencia inevitable del desarrollo social, llegando a afirmarse la preponderancia de las luchas ideológicas como expresión de una situación de subdesarrollo. El tema se popularizó hace ya años en Norteamérica (40) y también entre nosotros ha alcanzado cierta notoriedad (41); pero la aceptación de este planteamiento dista mucho de ser unánime, porque, por una parte, no resulta suficientemente claro qué es lo que quiere combatirse como ideológico cuando se declara el fin de las ideologías, y por otra parte, el *modus operandi* intelectual de esta crítica ideológica parece encarnar fielmente lo que constituye la estructura intelectual de las ideologías en el sentido que esta palabra recibe usualmente en la sociología (42); es decir, esa

(39) *Ueber kulturelle Kristalisation*, Bremen, 1961, p. 13: “Ich exponiere mich mit der Voraussage dass die Ideengeschichte abgeschlossen ist und dass wir im Posthistoire angekommen sind”.

(40) Principalmente por obra del conocido libro de Daniel Bell, *The end of Ideology*, The free Press of Glencoe, 111, 1960 (del que puede verse mi recensión en la “Revista de Estudios Políticos”), libro generalmente recibido con bastantes reticencias, porque su autor, se ha dicho (así, recientemente, R. García Cotarelo, *Acerca del fin de las ideologías en las sociedades industriales avanzadas*, “Revista de Estudios Políticos”, núm. 203, 1975, p. 242) “es la cristalización pura de la ideología burguesa que termina por creerse lo que dice de sí misma”.

(41) G. Fernández de la Mora, *El crepúsculo de las ideologías*, Madrid, 1965; *Del Estado ideal al Estado de razón*, Madrid, 1972.

(42) Esta es la crítica más frecuentemente dirigida a la tesis del fin de las ideologías, considerada como “ideológica” ella misma en el sentido de ideología burguesa por —entre otros muchos— los representantes de la sociología crítica, como Horkheimer (en el vol. colectivo —con Adorno y Marcuse— “Kritische Theorie der Gesellschaft”), *Ideologie und Handeln*, ob. cit., t. IV, p. 164; Th. W. Adorno, *Aufsätze zur Gesellschaftstheorie und Methodologie*, Frankfurt a. M., 1970, etc. Fernández de la Mora se precave contra la imputación de “tecnocratismo” como ideología subyacente a su

actitud viene a expresar a su vez una fuerte ideología, la ideología tecnocrática, que no ve otra realidad que la organización y que ve la organización no sólo como una realidad, sino como un deber ser absoluto, cuya consecuencia es el gobierno de los "expertos". Aquí, ciertamente, puede darse una dosis de conservatismo y conformismo social, pero tampoco se excluye que esta tecnocracia se ponga al servicio incluso de una utopía.

Es evidente que la ciencia y la técnica contribuyen eficazmente a la mejora de la condición y de la situación de los hombres, y una política que trate de ignorar el progreso científico y sus implicaciones políticas y sociales sería un sin-sentido; no es fácil que eso ocurra en la práctica, aunque sí puede darse el caso de que las discusiones y luchas ideológicas (pero, en realidad, sólo las luchas partidistas que acaso encarnen ideologías más o menos contrapuestas, pero posiblemente afines, o que tal vez no encarnen ninguna en absoluto) paralicen la acción racional y planificada que en un determinado momento necesita una sociedad política para alcanzar una mejora y un progreso; pero la afirmación pura y simple de un cientifismo tecnológico y su trasposición a un Estado administrado y burocratizado puede representar un freno a toda idea de progreso verdaderamente humano, que siempre tiene que implicar la conciencia de una discordancia posible entre el ser y lo que debe ser, entre la realidad y el ideal. El individuo adaptado, dice Jacoby (43), no es el guardián de los valores democráticos que parecen ser el antídoto indispensable no contra la organización y la burocracia, que son irremediables, sino contra la amenaza que constituyen para una forma de vida libre, tal como la representa lo que en Occidente se conoce bajo el nombre de democracia.

tesis del fin de las ideologías; al contrario, lo que propugna es una "ideocracia", "no una deshumanización, sino una exaltación de lo más humano, porque lo propio del hombre es que, además de obrar por instintos y por emociones, puede obrar según ideas racionales. Ellas son el arma suprema y absoluta. Los desmontadores de las ideologías no son los tecnócratas sino los que se esfuerzan por someter la vida social a la soberanía de las ideas rigurosas y exactas" (*El crepúsculo de las ideologías*, p. 24), porque a su juicio las ideologías no son verdaderas ideas sino pseudoideas, "subproductos degenerativos de una actividad mental vulgarizada y patetizada" (p. 23).

(43) Ob. cit., p. 301.