

A politización da Administración Pública. O concepto e a súa aplicación no caso da Administración Xeral do Estado¹



& *Resumo/Abstract: O principal obxectivo deste artigo consiste en analizar o concepto de politización das administracións públicas e poñer de manifesto as dificultades de aplicalo en contextos político-administrativos concretos. Para iso pártese do mito da separación entre Administración e política, orixe moderna do concepto de politización, e repásanse as reflexións máis recentes sobre este, achegando a seguir a nosa propia visión de cal debería ser o contido actual do devandito concepto. De acordo con este contido, e co fin de expoñer as dificultades para «medir» a politización de administracións públicas específicas, o traballo remata cunha análise exploratoria dalgúns dos que demos en chamar postos dispoñibles da Administración Xeral do Estado en España, tal e como quedaron configurados os devanditos postos logo das eleccións de marzo do 2004.*

& **Palabras clave:** politización, Administración Pública, separación Administración e política, Administración Xeral do Estado español

1. INTRODUCCIÓN

O problema da politización das administracións públicas é un dos temas recorrentes na análise dos sistemas político-administrativos modernos. Ademais, nas últimas décadas, este asunto cobrou interese como consecuencia da preocupación polos efectos dos procesos de reforma administrativa vencellados ao movemento reformista coñecido como Nova Xestión Pública (NXP). En efecto, para algúns autores certos efectos da NXP foron precisamente os que provocaron un incremento xeneralizado da politización das administracións públicas en Europa e nos Estados Unidos, como consecuencia da necesidade dos políticos de exercer un maior control sobre as organizacións administrativas das que son responsables². Neste sentido, non cabe dúbida de que un dos maiores paradoxos da NXP pode ser que «en nome de la gestión acabe predicando aquilo de lo que reniega: la invasión de la política en las tareas de gestión»³, e que algunhas das reformas que contén semellan poñer en cuestión valores tradicionalmente asociados ao bo funcionamento das administracións públicas⁴.

Con todo, o problema da politización das administracións públicas non só é anterior á aplicación deste conxunto de reformas, senón que ten as súas raíces, por unha banda, nalgunhas das doutrinas do liberalismo e da posición que teñen política e Administración nos novos sistemas constitucionais a partir do século XIX⁵ e, pola outra, nas distintas culturas e estruturas político-administrativas nacionais, que van configurando diferentes modelos de relación entre as dúas⁶. A estreita relación entre politización, estrutura e cultura político-administrativa é xustamente a razón que nos obriga a establecer todo tipo de precaucións á hora de facer xeneralizacións sobre a politización das administracións públicas en distintos contextos nacionais. Poida que esta relación sexa tamén responsable de que, con frecuencia, non se precise o significado exacto do termo politización⁷, ou de que aínda nos atopemos nunha etapa exploratoria na análise desta cuestión⁸.

O argumento que se presenta neste traballo, que parte da premisa de que unha tarefa é definir o concepto de politización e outra ben distinta «medir» o grao de politización de distintas administracións públicas, ten dous fíos condutores. En primeiro lugar, sostemos que non é posible definir o concepto de politización sen incluírmos na definición os partidos políticos como **elementos esenciais** na *acción de politizar* as administracións públicas. En segundo lugar, salientamos as dificultades de aplicar o concepto en contextos político-administrativos concretos, tomando como exemplo a Administración Xeral do Estado en España. Así, neste traballo trátase o tema da politización das administracións públicas desde unha dobre perspectiva. Na primeira parte dáse conta da orixe e da evolución do debate sobre a relación entre política e Administración e da súa conexión co concepto de politización. A seguir preséntase unha análise conceptual sobre o contido deste termo e ofrécense algunhas achegas que agardamos contribúan a avanzar no refinamento do devandito termo. Na segunda parte do artigo móstranse as dificultades que se presentan na análise empírica da politización das administracións a partir de datos obtidos nos seis primeiros meses de goberno socialista, logo da vitoria do PSOE nas eleccións xerais do 2004⁹. Como adiantamos no apartado de conclusións, estas dificultades non se pretenden elevar á categoría de nó gordiano, aínda que pode ser certo que nos sitúen fronte a un dilema, a saber, ou empregarmos un concepto limitado de politización ou conformarmos con analízalo empiricamente de xeito limitado.

2. A RELACIÓN ENTRE POLÍTICA E ADMINISTRACIÓN

2.1. Orixe do debate sobre a separación entre política e Administración

Se consultamos a entrada «politizar» no *Diccionario de la Real Academia Española* atopamos dúas acepcións desta palabra. En primeiro lugar, 'politizar' significa darlle orientación ou contido político a accións, pensamentos, etc. que normalmente non teñen. En segundo lugar, 'politizar' é inculcar a alguén conciencia política. A efectos da nosa análise imos desestimar esta segunda acepción, posto que carece de relación co tema que nos ocupa. Centrémonos, pois, na primeira.

Se aplicamos o termo 'politizar' ao estudo das administracións públicas resulta que «politizar a Administración» significa darlle contido político a, neste caso, unha organización ou conxunto de organizacións (persoal incluído) que non é de natureza política. Desde unha perspectiva histórica podemos engadir, ademais, que o termo ten, desde as súas orixes, unha connotación claramente negativa, mesmo pexorativa, que nos suxire a interferencia non lexítima do eido da política no eido da Administración. Imos volver sobre este asunto máis adiante. En calquera caso, a expresión «politizar a Administración» remítenos á existencia de dúas áreas de actividade distintas, a saber, a política e a administración. Cando e por que xorde esta distinción?

Como xa se analizou noutro lugar¹⁰, a orixe da separación entre a Administración e a política débese buscar, por unha banda, nalgunhas das ideas que conforman o aparello teórico do liberalismo político, concretamente, a teoría da separación de poderes e a da representación democrática moderna; e pola outra, nos escritos dos considerados pais fundadores da teoría moderna da Administración, a saber, Weber en Europa e Wilson e Goodnow nos Estados Unidos. Desde o punto de vista da teoría política, á Administración Pública adxudícaselle unha función subordinada e separada do poder político, encarnado nos representantes lexítimos da nación, reunidos na asemblea lexislativa. Desde o que se deu en chamar teoría clásica da burocracia, á Administración Pública recoñéceselle o papel de executora imparcial e neutral das ordes procedentes do lexislativo. Esta imaxe da Administración evoca unha separación entre esta e a política en tres ámbitos distintos. En primeiro lugar, ambas as dúas son esferas de actividade diferentes; en segundo lugar, as estruturas que lles serven son distintas; para rematar, a natureza e as actitudes dos actores que desempeñan papeis na política e na Administración tamén teñen que ser dispares.

É precisamente a interpretación anterior da teoría clásica da burocracia, sobre todo na súa versión norteamericana, a que se emprega como punto de partida na liña de investigación que inauguran algúns estudos empíricos nos anos 70 do século XX¹¹ co ánimo de demostrar a súa incapacidade para explicar o papel das administracións públicas nas modernas democracias occidentais. Algunhas das devanditas investigacións conclúen a existencia de ámbitos de actividade e actores híbridos nas estruturas superiores dos executivos, é dicir, naquel lugar da Administración en que se elaboran as políticas públicas e en que os funcionarios non actúan como simples executores das ordes procedentes de «arriba». Desde o punto de vista teórico, a conclusión máis sobresaliente da maioría destes estudos é que a separación entre Administración e política («dicotomía» é o termo empregado polos autores norteamericanos e polos europeos que seguen a súa pegada) nin pode nin debe explicar o conxunto de relacións de poder, ben dentro do executivo, ben entre o executivo e o lexislativo.

2.2. O debate na actualidade. A polémica entre James Svara e Patrick Overeem

Con todo, esta interpretación da teoría clásica da burocracia, que inspirou moitas das reflexións sobre a relación entre Administración e política ao longo de todo o século XX, foi posta en dúbida ultimamente por algúns autores. A achega máis interesante no marco deste debate é a recente polémica protagonizada polos profesores James Svara e Patrick Overeem, polémica na que, ademais de revitalizarse o tema da separación entre Administración e política, o que se pon de manifesto é, en realidade, a dificultade para encaixar unha mesma teoría da burocracia en culturas político-administrativas tan diferentes como a norteamericana e, en termos xerais, a europea.

Segundo Svara¹², a xa famosa dicotomía entre Administración e política non só non explica a relación entre ambas as dúas esferas de actividade, senón que ademais nunca foi defendida polos pais fundadores da disciplina, fundamentalmente nos Estados Unidos. O autor sostén que este modelo é alleo aos escritos de Goodnow e Wilson, nos que a relación entre Administración e política se tratou en termos de separación mais tamén de complementariedade, e afirma que a súa difusión na doutrina norteamericana sobre Administración Pública se produce basicamente nos anos vinte e trinta do século XX, ao abeiro do movemento do *scientific management*. Svara engade que é un artigo de Wallace Sayre nos anos 50 o que dá carta de natureza ao termo «dicotomía», entendido como separación absoluta de ambas as dúas esferas de actividade, de maneira que, a partir daquel momento, se toma o modelo como referencia normativa da relación entre política e Administración coa que afrontar o funcionamento real das administracións públicas na súa relación coa política.

Polas razóns anteriores, Svara non dubida en considerar o modelo de separación entre Administración e política como unha «aberración», botando por terra boa parte dos fundamentos teóricos que sostiveron un número considerable de reflexións sobre este asunto, polo menos nas investigacións ás que se fixo referencia máis arriba. Svara, xa que logo, chega ás mesmas conclusións que boa parte destas investigacións, isto é, que a relación entre Administración e política é de complementariedade (aínda que se cadra esta non sexa a palabra máis axeitada) e non de separación absoluta, pero critica o seu punto de partida. En definitiva, a Administración Pública si que intervéen en política, xa que os administradores públicos achegan ao proceso de elaboración de políticas públicas coñecemento profesional en aras do que se debe entender como unha gobernanza axeitada e razoable.

Con todo, a tese de James Svara sobre o inadecuado fundamento doutrinal da separación entre Administración e política, nun empeño se cadra esaxerado por que a teoría se adecúe aos resultados das súas investigacións empíricas, perde de vista un argumento; a saber, se non existise separación algunha entre a política e a Administración ou se, como sostén Svara, a tese da complementariedade fose a dominante nos escritos dos pais fundadores da disciplina, simplemente a teoría weberiana da burocracia tampouco existiría. Porque cando Weber¹³ elabora esta teoría, si que semella estar a pensar na política e na Administración como dúas esferas de actuación que deben estar *nalgún sentido* separadas. O quid da cuestión radica probablemente, por unha banda, nos distintos significados da palabra 'política' e, pola outra, na conexión indiscutible entre a dicotomía política/Administración e a aceptación da neutralidade política dos funcionarios como pedra angular do funcionamento das administracións públicas modernas.

En efecto, a crítica de Overeem a Svava radica precisamente neste último extremo. Segundo o autor holandés, resulta imposible abandonar de todo a dicotomía política/Administración, xa que o valor da neutralidade política dos funcionarios segue a estar actualmente na base da organización administrativa e se atopa no centro do pensamento administrativo tradicional, tanto nos Estados Unidos como en Europa. Este valor parte da necesidade, expresada de xeito diferente a ambos os dous lados do Atlántico, de distinguir entre o termo 'política', asociado ao proceso de elaboración de políticas públicas (*policy politics*) e o termo 'política', entendido como a actuación partidista dos funcionarios públicos (*partisan politics*). Feita esta distinción, parece claro que a relación entre política e Administración, sendo de colaboración ou, se se quere, de complementariedade no primeiro caso, non pode ser máis que de separación no segundo caso. Como sostén o propio Overeem, «os administradores públicos non poden e non deben estar excluídos do tipo de política inherente ao proceso de elaboración de políticas públicas, mais poden e deben estar excluídos da política no seu aspecto partidista»¹⁴.

De feito, se o anterior non fose así, é dicir, se non fose doutrina que os administradores públicos teñen que estar separados *nalgún punto* da política partidista, o movemento reformista americano non tería entre os seus obxectivos corrixir as disfuncións que o *spoils system* producía no seu sistema político. Tampouco parece que as seguintes palabras de Weber se poidan entender noutros termos: «[...] el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a administrar, sobre todo imparcialmente [...] Personalidad, lucha y pasión (*ira et studio*) constituyen el elemento del político y sobre todo del líder político. Toda la actividad de este está colocada bajo un principio de responsabilidad distinto y aún opuesto al que orienta la actividad del funcionario»¹⁵.

Para rematar, o valor da neutralidade política é o único que pode explicar a creación de sistemas de función pública baseados no mérito e na capacidade. Neste sentido, non dudaríamos en afirmar que a separación entre Administración e política adquire a natureza de verdadeira doutrina constitucional¹⁶, como demostra, por exemplo, o recoñecemento de tales principios como regras de funcionamento das administracións públicas no artigo 103 da nosa Constitución.

3. O CONCEPTO DE POLITIZACIÓN

Como ben sinalaron Peters e Pierre, «a Administración Pública é en esencia unha creación política, simplemente porque é a estrutura que presta servizos públicos aos cidadáns, e así xoga un papel en determinar quen consegue que do sector público»¹⁷. En efecto, sabemos que as administracións públicas forman parte do sistema político en tanto que participan no proceso de elaboración e execución de políticas públicas¹⁸. Xa que logo, e seguindo o argumento exposto no apartado anterior, a idea de «politizar» as administracións públicas só pode estar relacionada coa «política partidista», isto é, coa relación que se establece entre os partidos políticos e as administracións públicas nun sistema político determinado e, máis en concreto, co sentido en que o principio da neutralidade política dos funcionarios se ve afectado por esa relación. Se aceptamos este razoamento, o termo «politización» adquire o carácter pexorativo que case sempre se lle atribúe, e que se pode explicar desde o punto de vista histórico e teórico, en tanto suxire a interferencia indebida ou improcedente dos partidos políticos nun dos alicerces básicos do funcionamento das administracións públicas.

Esta conexión entre partidos políticos e politización aparece de xeito máis ou menos implícito nas definicións máis recentes deste último concepto, aínda que non sempre é tratada como o elemento esencial deste. Varias son as razóns que poden explicar este paradoxo.

En primeiro lugar, tal e como nos recorda Rouban¹⁹, non debemos dudar das dificultades intrínsecas á hora de definir un concepto que se pode aplicar en contornas político-administrativas moi diferentes e nas que, xa que logo, os partidos políticos desempeñan papeis ben distintos.

En segundo lugar, e como consecuencia do anterior, algunhas aproximacións ao concepto de politización son máis ben o resultado de diversas interpretacións do termo, é dicir, explicacións de como se manifesta ou se pode manifestar a politización en distintas administracións públicas, e non tanto dunha definición máis ou menos acabada do termo²⁰. Neste caso, a «politización partidista» non adoita senón aparecer como unha das posibles formas de politización.

Para rematar, están os intentos de elaborar un concepto de politización que semellan fuxir de calquera alusión aos partidos políticos, recorrendo á ambigüidade propia do termo «político» para acabar, de novo, tratando a politización en sentido partidista, como unha forma máis de politización da Administración²¹.

A nosa proposta para avanzarmos na elaboración dun concepto de politización estaría moito máis próxima ao tratamento que fai do tema Derlien²², aínda que con algúns matices. Para este autor, o concepto de politización das administracións públicas refírese ao recrutamento de funcionarios para ocuparen os postos máis altos da xerarquía administrativa sobre a base da pertenza a un partido, a lealdade a este, a convicción ou demostración ostensible de simpatía cara ás súas ideas, e non só sobre a base da experiencia profesional²³.

En primeiro lugar, desta definición interézanos a incorporación do partido político como elemento que, de xeito esencial, define a politización das administracións públicas. Xa que logo, coincidimos con Derlien no emprego do termo «político» no sentido de «partidista».

En segundo lugar, interézanos a idea composta de criterio «partidista» que contén a definición. En efecto, cando falamos de recrutamento baseado noutros criterios que non sexan os profesionais, non cabe facer demasiadas precisións, porque se o recrutamento se fai sobre a base doutros criterios que non sexan os partidistas (en calquera das formas ás que alude Derlien) ou os profesionais, entón non falaríamos de politización, senón de «amiguismo», clientelismo, enchufismo ou calquera outro termo que se nos ocorra.

Con todo, hai un par de aspectos da definición de Derlien sobre os que nos gustaría facer algunha matización. En primeiro lugar, entendemos que un concepto xeral de politización debe englobar máis accións que a do simple recrutamento. Este termo, asociado á linguaxe militar, tanto en español como en inglés, refírese só á acción de reunir xente para un propósito determinado. Neste sentido, parece máis conveniente a definición de Peters e Pierre, na que se inclúe, xunto ao recrutamento ou selección, a promoción e os sistemas de recompensas e disciplinario dos funcionarios como «obxectos» susceptibles de seren politizados.

En segundo lugar, por que reducir a definición do termo politización só ás posicións máis altas (*leading positions*) da Administración? De feito, «cando a profesión expresa a súa preocupación sobre a politización»²⁴, e cando o fan os cidadáns, non só se está a pensar nos postos máis próximos ao Goberno, senón que en realidade se pensa na Administración no seu

conxunto. Esta afirmación sitúanos fronte a unha das maiores dificultades á hora de «medir» o grao de politización das administracións públicas, dificultades que explican por que a maioría dos estudos sobre a politización das administracións de países concretos se teñen que conformar con analizar as *leading positions* ás que se refire Derlien. Pero ademais, como sinalou Rouban, «*politicization can spread beyond the civil service strictly speaking into the entire public sector, affecting state-owned companies, agencies with an ill-defined status or even corporations or institutions working under government contract*»²⁵.

Se temos en conta as matizacións anteriores, a nosa proposta para definir o concepto de politización considera que esta se produce **cando a adscrición partidista, en calquera das manifestacións ás que se refire Derlien, é condición necesaria**²⁶ **para a ocupación de estruturas, a realización de funcións ou o desenvolvemento de carreiras profesionais naquel espazo do Executivo considerado en cada sistema político como propio das súas administracións públicas.** Esta definición xeral permítenos distinguir e poder analizar teoricamente distintos tipos de politización, é dicir, distintas manifestacións do fenómeno que van ser posibles ou non, en función das características peculiares de cada sistema político-administrativo²⁷.

En primeiro lugar atoparíase a *politización estrutural*, é dicir, aquela en que órganos ou organizacións das administracións públicas son ocupados por persoal que recibe o seu nomeamento en función do criterio da confianza política²⁸ e que se cesa de xeito automático tras un cambio de goberno. Por exemplo, a nosa lexislación regula dentro da Administración Xeral do Estado unha serie de órganos que son ocupados por este tipo de persoal e que, agás excepcións, coinciden co grupo dos denominados «altos cargos». Neste caso, os titulares de todo un conxunto de órganos que formalmente pertencen á Administración son nomeados e cesados (aínda que algúns novos nomeamentos poidan recaer nas mesmas persoas) en función da vontade do partido político que asume o poder. Este é o tipo de politización máis fácil de medir, xa que, en primeiro lugar, se trata dos órganos superiores e directivos dos departamentos ministeriais e, xa que logo, a súa identificación é relativamente sinxela, e, en segundo lugar, porque o seu número é relativamente pequeno.

En segundo lugar estaría a *politización funcional*, é dicir, aquela na que se lle asignan funcións antes desempeñadas por funcionarios públicos a un persoal que, de novo, recibe o seu nomeamento en función do criterio da confianza política. O exemplo máis claro desta politización é a utilización intensiva de gabinetes ministeriais²⁹. Os gabinetes son órganos políticos por excelencia, xa que se sitúan «fóra» da xerarquía administrativa (nun plano horizontal) e, polo tanto, non están a ocupar ningunha posición propia das administracións públicas. O que fai que os gabinetes ministeriais se poidan considerar unha manifestación máis da politización das administracións públicas é que realizan funcións de apoio á toma de decisións políticas que se poden considerar como propias da alta Función Pública³⁰.

Para rematar estaría a *politización da carreira profesional* dos funcionarios públicos. Para determinar a existencia deste tipo de politización, non é necesario que se produza a total substitución da esixencia do mérito e da capacidade para ocupar un determinado posto; abondaría con que os devanditos criterios non fosen os únicos idóneos para ocupar un posto, ascender profesionalmente ou recibir determinadas recompensas da Administración. Dentro deste tipo de politización atoparíamos innumerables exemplos, sobre todo naqueles países

nos que existe unha Función Pública estatutaria. No noso caso, a manifestación máis flagrante deste tipo de politización **podería ser** a das Subdireccións Xerais e todos aqueles postos asimilados que, atopándose dentro da carreira administrativa na súa definición máis rigorosa, se dotan de persoal nomeado discrecionalmente polo superior xerárquico, quen, á súa vez, ocupa o seu posto en virtude da confianza política.

Como se pode apreciar, o concepto de politización que propoñemos, segundo o cal esta se produce cando a adscrición partidista é condición necesaria, aínda que non sexa suficiente, para a ocupación de estruturas, a realización de funcións ou o desenvolvemento de carreiras profesionais naquel espazo do Executivo considerado en cada sistema político como propio das súas administracións públicas, non contén ningunha estimación valorativa, é dicir, optamos por non atribuírle carga negativa ningunha. A razón que explica este feito é que a valoración adversa da politización das administracións públicas depende máis, en realidade, do seu grao que da súa mesma existencia. En efecto, case todas as administracións públicas occidentais están politizadas nalgún dos sentidos aos que nos referimos máis arriba e, con todo, esta politización pode ser considerada apropiada, ao entenderse como un mecanismo normal de control das burocracias públicas³¹. E é que unha cousa é o **concepto** de politización, outra distinta o **grao** no que esta se produza e unha terceira a **tolerancia** que o sistema, incluídos os propios cidadáns e os funcionarios, manifieste cara a ela. Así, mentres que o concepto de politización pode ser elaborado sen atendermos ás especificidades das distintas administracións públicas, tanto o grao de politización como a tolerancia do sistema cara a ela dependen de cuestións continxentes aos sistemas político-administrativos de cada país³².

4. A POLITIZACIÓN DA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA. O CASO DA ADMINISTRACIÓN XERAL DO ESTADO

En efecto, o contido ou obxecto do concepto de politización varía en función das estruturas e das culturas político-administrativas dos distintos países. Así, a politización manifestarase dun ou doutro xeito en función de aspectos do máis variado, que poden ir desde as posibilidades que abre unha determinada lexislación á filiación partidista dos funcionarios, pasando pola existencia ou non de corpos funcionariais, ata chegar ata cuestións tales como as convencións ou tradicións que regulan a interferencia da política na Administración³³.

O caso da Administración Xeral do Estado (AXE) en España non é unha excepción. As distintas manifestacións da politización no noso país poden explicarse pola existencia dun conxunto de condicionamentos estruturais e culturais e unha serie de circunstancias políticas que deron como resultado unha combinación de tipos e un grao de politización propios, non só da Administración central, senón das nosas administracións públicas en xeral. Non imos repetir aquí argumentos xa expostos noutro lugar sobre os devanditos condicionamentos e circunstancias³⁴. Con todo, si é posible completar os mencionados argumentos á luz do concepto de politización proposto e analizar as dificultades inherentes á tarefa de «medir» o grao de politización da Administración Xeral do Estado, ou polo menos de facelo en todas as súas manifestacións. Para **ilustrar** o noso razoamento, utilizamos datos sobre a AXE obtidos nos seis primeiros meses de goberno do Partido Socialista Obreiro Español, logo da súa vitoria nas eleccións xerais de marzo do 2004. No entanto, e antes de abordar este asunto, consideramos conveniente realizar algunhas aclaracións sobre certos termos que se adoitan empregar sen

demasiada precisión conceptual, o que é imprescindible para facer operativa a idea de politización que desenvolvemos máis arriba, a través do concepto de posto *dispoñible*.

4.1. Confianza política e modelos de emprego público

Un dos elementos que caracterizan a democracia representativa fronte á democracia directa é a delegación de autoridade dos cidadáns nun conxunto de representantes que, xuntos, dan corpo ás asembleas parlamentarias nas que reside a soberanía nacional. Substituído o sorteo pola elección como sistema habitual de selección de cargos públicos³⁵, o acto orixinario da delegación ten lugar ao final dun proceso electoral que, realizado coas garantías legais oportunas, fai posible o outorgamento de consentimento no que se basea, primeiro, o tipo de goberno representativo e, máis tarde, a propia democracia representativa. Con todo, o proceso de delegación de autoridade, que para os cidadáns remata coa emisión do voto, pon en marcha un novo proceso de delegación que afecta a todos aqueles que van ocupar un cargo público en virtude da confianza depositada neles, ben directamente polos representantes electos, ben por aqueles nos que estes xa delegasen a súa autoridade. En efecto, unha vez que o Parlamento e o Goberno se forman conforme ás maiorías que resultan do proceso electoral, ábrese unha etapa de renovación de persoas en postos públicos que van recibir o seu nomeamento, ben do lexislativo, ben do executivo. No caso español, estes nomeamentos proceden na súa maioría deste último³⁶ e prodúcense case en exclusiva para postos no complexo político-administrativo do Executivo central.

Como xa se apuntou noutro lugar³⁷, este proceso de delegación de autoridade que vimos de describir crea un espazo de libre disposición para os políticos en que o principal criterio de asignación de postos non é outro que a confianza. Pois ben, hai polo menos un par de razóns polas que a mera existencia do devandito espazo de libre disposición se relaciona de forma errónea cos distintos modelos de emprego das administracións públicas contemporáneas.

En primeiro lugar, a existencia daquel espazo de libre disposición relaciónase erroneamente coa complexa consideración dos modelos de emprego nas administracións contemporáneas como *sistemas de carreira* ou *sistemas de emprego*, cando estes últimos se identifican cos sistemas de botín ou *spoils systems*. O erro procede da confusión que se produce entre o criterio que prima á hora de seleccionar o persoal ao servizo das administracións públicas —que nos dous casos pode ser o mérito e a capacidade— co elemento que ordena a propia estrutura do persoal das devanditas administracións, que si varía de maneira substancial en cada caso. De xeito moi simplificado, podemos afirmar que, no sistema de carreira, este elemento é «una estructura de categorías que se correlaciona con la capacidad de desempeñar genéricamente un tipo de función o funciones dentro de la Administración»³⁸, estrutura que permite deseñar un itinerario profesional a través das categorías que o empregado pode ir acadando. Pola súa banda, o sistema de emprego ordénase ao redor do posto de traballo, de maneira que o empregado non está vencellado á estrutura de persoal da Administración, senón ao posto concreto para o que foi recrutado. Insistimos, pois, en que o que diferencia ambos os dous sistemas non ten por que ser o criterio para seleccionar o persoal, senón o principio ordenador da súa relación profesional coa Administración.

En segundo lugar, a aclaración anterior podería levarnos a pensar que o sistema de botín ou de cesantías desapareceu das administracións contemporáneas, engulido pola ordenación racional de toda a estrutura político-administrativa que propón o modelo burocrático weberiano. Nada máis lonxe da realidade. En efecto, aquel espazo de libre disposición para que os

políticos realicen nomeamentos existe, tanto nos sistemas de emprego coma nos sistemas de carreira, e é o que se reservan os partidos políticos para acomodaren as súas respectivas «clientelas». É certo que nos sistemas de carreira a análise dos postos de nomeamento de confianza adoita tornar máis complexo que nos sistemas de emprego, xa que o nomeamento para ocupar un posto de confianza non ten por que ser incompatible —ás veces mesmo é requisito indispensable— coa existencia previa dunha relación laboral permanente coa Administración, é dicir, coa condición de funcionario. Lembremos, neste sentido, que o procedemento normal de ingreso na Administración española, de acordo co disposto no artigo 103 da Constitución, se organizase ao redor dos principios de mérito e capacidade, a través das correspondentes probas obxectivas. É dicir, unha cousa é a vinculación permanente coa Administración mediante a pertenza a un Corpo de funcionarios e outra ben distinta a ocupación transitoria de postos que dependen da confianza daquel que realiza o nomeamento. En calquera caso, e de acordo co concepto de politización exposto con anterioridade, o tamaño deste espazo de libre disposición para os políticos é o que nos pode indicar o grao de politización da Administración central en calquera das súas manifestacións, xa que é neste espazo onde se atopan os postos que en cada Administración se consideran «dispoñibles» tras un cambio de goberno. Como contabilizar estes postos?

4.2. Confianza política, altos cargos e libre designación

Tal e como vimos de argumentar, tanto en administracións públicas con sistema de emprego como naquelas cun sistema de emprego público que responde ao modelo de carreira, existe certo espazo de libre disposición para os políticos. Con todo, no caso da AXE, a determinación dese espazo complícase se consideramos unha serie de peculiaridades do noso modelo de emprego público que poden explicar certa confusión entre termos con significados diferentes, mais que se empregan con frecuencia de forma indistinta.

En primeiro lugar, a maioría dos estudos sobre a politización do Executivo español circunscíbíronse ao conxunto de postos de nomeamento político que conforman **o que a lexislación vixente define como altos cargos**³⁹, así como aqueloutros que forman parte dos gabinetes ministeriais⁴⁰. Estes postos resultan ser manifestación do que aquí denominamos *politización estrutural* e *politización funcional*, respectivamente. Trátase de nomeamentos que se efectúan mediante Decreto do Consello de Ministros⁴¹, é dicir, reciben a súa confianza derivada do máximo órgano do Executivo. Como sabemos, boa parte destes nomeamentos recaeron tradicionalmente en funcionarios pertencentes aos altos corpos do Estado⁴², e na actualidade esta condición é mesmo un requirimento legal expresamente esixido para ocupar un número considerable destes postos. Esta confusión entre elite política e elite burocrática anímanos a denominar a este grupo de persoas como *elite político-administrativa*, querendo sinalar con esta expresión que os límites entre a función pública de carreira e a capacidade do partido ou partidos no poder para situaren ao seu persoal son, na nosa administración estatal e a este nivel, difíciles de establecer. **O concepto de alto cargo é, xa que logo, un concepto de natureza xurídica, posto que só son altos cargos aqueles postos así definidos pola lei.** Con todo, como imos ver a seguir, os *altos cargos* e os postos nos gabinetes ministeriais non son os únicos da AXE nos que intervén o criterio da confianza política para o seu nomeamento. Este non é, daquela, máis que un dos criterios posibles para efectuar un nomeamento, pero non define o posto desde unha perspectiva xurídica senón política, xa que se refire ao principio que rexe a vontade de quen realiza o nomeamento⁴³.

En segundo lugar, e así entendida, a confianza política **afecta ou pode afectar** a un número de postos difícil de determinar na Administración estatal española. A razón principal que explica este fenómeno haina que buscar naquelas peculiaridades do noso sistema de emprego público ás que nos referiamos máis arriba, un sistema mixto que presuntamente se apoia na combinación ideal entre posto e carreira, pero que se desvirtúa por un **procedemento de provisión de postos** no que, xunto co concurso, existe a chamada **libre designación**⁴⁴, na que a capacidade de libre elección do político⁴⁵ (ou do político-funcionario ou do funcionario-político) pode primar por riba doutras consideracións ou, polo menos, concorrer con elas. Disto resulta que, alén do conxunto de nomeamentos de confianza que afecta aos postos para altos cargos, existe na nosa Administración estatal un variado universo de postos ocupados por persoas que, sen pertenceren ao grupo dos legalmente definidos como tales, reciben ou poden recibir o seu nomeamento en virtude de consideracións que van máis aló da valoración estrita da súa capacidade profesional. De acordo co noso concepto de politización, e sobre todo no que se refire á *politización da carreira profesional* dos funcionarios públicos, entendemos que este conxunto de postos que a nosa lexislación denomina de libre «designación» tería que contabilizarse á hora de elaborar un mapa dos *postos dispoñibles* na AXE.

Unha vez feitas as aclaracións anteriores, agora si estamos en condicións de esbozar o devandito mapa de postos *dispoñibles* da AXE e de poñer de manifesto as dificultades para completarmos un cadro cos devanditos postos que nos permitise apreciar o seu grao real de politización.

4.3. Os postos dispoñibles na Administración Xeral do Estado

Un dos argumentos xornalísticos preferidos logo da celebración dunhas eleccións xerais, sobre todo se estas provocan un cambio de partido ou partidos no goberno, é o de cantos e quen son os novos ocupantes do Executivo. Destes datos obtéñense titulares que pretenden ofrecer unha foto fixa do perfil da nova Administración, ocupada por máis ou menos «técnicos», máis ou menos mulleres, máis ou menos mocidade, etc. O problema é que case ningún destes titulares axusta as súas conclusións, polo menos as contables, a uns criterios que permitan realmente delimitar cantas persoas cesan e cantas son nomeadas tras a formación do novo Goberno. Altos cargos, nomeamentos políticos, persoal de confianza, altos funcionarios, son só algúns dos termos empregados para denominar esta zona borrosa do complexo político-administrativo do Executivo español, que aínda torna máis opaca a medida que nos movemos cara abaixo pola estrutura da pirámide administrativa. Imos lustrar o problema co seguinte exemplo.

A finais de xaneiro do 2005 unha revista dixital —*La Clave.net*— encabeza un artigo sobre a renovación da Administración do Estado logo das eleccións do 14 de marzo do 2004 co seguinte titular: «Los 15 mil cargos "cesantes" del PP tras el 14-M». No corpo da noticia dise que esta cifra podería aumentar ata os 20 000 ou 25 000 empregos, sempre, segundo o redactor, de acordo con fontes sindicais, e inclúe de xeito xeral a ministros, secretarios de Estado, directores xerais, xefes de gabinete, subsecretarios, secretarios xerais técnicos, asesores de comunicación e... secretarías! Pola mesma data, un diario económico de tirada nacional —*La Gaceta de los Negocios*— anuncia que Rodríguez Zapatero eleva o número de altos cargos en máis dun 32 %, pasando dos 259 que tiña o último Goberno Aznar aos 342 que nomea o Goberno entrante, e cifra en 408 o número de cesamentos que se produciron na Administración Xeral do Estado⁴⁶ desde a chegada ao poder do Partido Socialista. A efectos

de investigar a politización da Administración, non parece o mesmo traballar con 20 000 casos que con 408.

A disparatada diferenza entre ambas as dúas cifras pon de manifesto as dificultades intrínsecas ao simple procedemento de contabilizar quen son as persoas que ocupan postos na Administración estatal nos que intervén, dalgún xeito, o criterio da confianza política. Esta dificultade pódese explicar polas razóns aducidas anteriormente —confusión conceptual entre *alto cargo* e *confianza política* e utilización desta como criterio para realizar nomeamentos co fin de ocupar postos que non pertencen ao conxunto dos altos cargos a través do procedemento da *libre designación*— e colócanos fronte á ingrata tarefa de ofrecer só datos parciais que non son máis que unha aproximación á cifra real de postos *dispoñibles*.

TÁBOA 1
A ADMINISTRACIÓN DO PSOE TRAS AS ELECCIÓNS DE MARZO DO 2004.
ESTIMACIÓN DE POSTOS DISPOÑIBLES NA AXE⁴⁷

NOME OU CATEGORÍA DO POSTO⁴⁸	POSTOS DISPOÑIBLES
SECRETARÍAS DE ESTADO	21
SUBSECRETARÍAS	44
DIRECCIÓN XERAIS	154
SUBDIRECCIÓN XERAIS	240 ⁴⁹
DELEGACIÓN DO GOBERNO	19 ⁵⁰
SUBDELEGACIÓN DO GOBERNO E DIRECCIÓN INSULARES	50 ⁵¹
ORGANISMOS PÚBLICOS	222 ⁵²
AXE NO EXTERIOR	163 ⁵³
TOTAL	913

Fonte: elaboración propia segundo organigramas oficiais tras a aprobación dos reais decretos de modificación, reestruturación e desenvolvemento da estrutura orgánica dos departamentos ministeriais⁵⁴ e *La Gaceta de los Negocios* do luns 31 de xaneiro do 2005.

Tal e como se recolle na Táboa 1, o número de postos *dispoñibles*⁵⁵ na Administración Xeral do Estado tras a vitoria do PSOE nas eleccións xerais de marzo do 2004 sería de 913. Con todo, cómpre facer algunhas precisións respecto desta cifra co fin de xustificar a consideración de que é pouco máis que unha primeira aproximación ao número real de postos *dispoñibles*.

O primeiro que se debe sinalar para ilustrar algunha das nosas afirmacións anteriores é que, nunha táboa que pretenda mostrar o dato de postos *dispoñibles*, non só se poden contabilizar os postos para altos cargos senón tamén bastantes outros postos con titulares que non ostentan esta condición, mais que si reciben o seu nomeamento en virtude, entre outros, do criterio da confianza. Na nosa Táboa 1 é o caso das Subdireccións Xerais e das Subdelegacións do Goberno e Delegacións Insulares⁵⁶, é dicir, os postos de libre designación facilmente «localizables» da AXE. A estes efectos, resulta irrelevante que o nomeamento se realice entre funcionarios de carreira⁵⁷, xa que este depende do ministro, do secretario de Estado ou do director xeral ao que estea adscrita a Subdirección Xeral en cuestión, e no caso dos subdelegados e os delegados insulares, do delegado do Goberno na comunidade autó-

noma de que se trate. Xa que logo, son persoas que poden ser ou non militantes do partido no goberno, pero que se nomean de forma discrecional e, xa que logo, o seu nomeamento non só depende da valoración dos méritos e capacidades do aspirante.

Con todo, as Subdireccións Xerais e as Subdelegacións do Goberno e as Delegacións Insulares non son os únicos postos de libre *designación* na AXE. E é neste punto onde as dificultades para contabilizar *postos dispoñibles* se fan aínda maiores³⁸. Na Táboa 1 o exemplo máis claro maniféstase nunha cifra que está e noutra que non está. Comezando por esta última, observouse que non aparecen os postos nos órganos colexiados e consultivos da Administración Xeral do Estado. Unha simple ollada aos organigramas dos departamentos ministeriais mostra a existencia duns 170 órganos desta natureza, que van desde as comisións interministeriais ata órganos tan relevantes para a execución do programa político do Goberno como o Consello Escolar do Estado, o Consello Superior de Política de Inmigración ou o Consello Superior Agrario. Cantos postos se renovan nestes órganos despois de cada cambio de goberno e con que criterios se nomea aos seus ocupantes?

A cifra que si aparece na Táboa 1 é a de postos *dispoñibles* nos organismos públicos da Administración estatal, cifra que sabemos moi inferior ao conxunto real de postos *dispoñibles* nos organismos autónomos e nas entidades públicas empresariais do Estado. Se acudimos de novo aos organigramas dos ministerios, atopamos un total de 93 organismos públicos, aos que lles habería que sumar 9 confederacións hidrográficas e 27 autoridades portuarias. Na Táboa 1 estimamos só a renovación dos presidentes destas últimas e unha media de 2 postos para cada un dos outros 93 organismos. Pero, por exemplo, se observamos o fluxo de cesamentos na Axencia Estatal da Administración Tributaria (AEAT) para o período comprendido entre abril e setembro do 2004, resulta que, ademais do director xeral, o novo Goberno nomeou outras 32 persoas en postos que, por descontado, inclúen non só as direccións dos departamentos da AEAT, senón tamén as subdireccións xerais e as delegacións provinciais.

A AEAT é precisamente un bo exemplo da importancia da distinción conceptual que quixemos manter neste traballo entre *nomeamentos de confianza* e *postos dispoñibles*. Estes últimos remítennos a unha posición concreta que existe, de feito, na organización administrativa, e coñecer o seu número é imprescindible para estimar os niveis potenciais de politización dunha administración determinada. Xa que logo, **o concepto de posto *dispoñible* fai referencia a un posto da Administración potencialmente «politizable», non actualmente politizado.** Pola súa banda, a superposición do criterio de confianza aos de mérito e capacidade para renovar as persoas que teñan que ocupar eses postos pódese producir ou non, o cal, pola súa vez, vainos dar unha medida da renovación de persoal que o novo partido no goberno fai ou non fai, é dicir, do **grao real de politización da Administración que realiza un determinado Goberno.** Por exemplo, entre as 32 persoas que son cesadas na AEAT no período consultado só hai 14 delegados especiais en comunidades autónomas e provincias, co cal, e supoñendo que non se produciron máis nomeamentos con posterioridade, habería moitos máis postos dispoñibles (polo menos un por comunidade autónoma e un por provincia) que nomeamentos de confianza efectivamente realizados. Outro exemplo ofrécenolo a renovación dos titulares das misións diplomáticas españolas, xa que en xaneiro do 2005 o Goberno só fixera 54 dos 163 nomeamentos posibles para o posto de embaixador.

Xa que logo, e de acordo co concepto de politización empregado neste traballo, calquera conclusión sobre os niveis de politización da nosa Administración estatal pasaría polo coñece-

mento exacto do número de postos a disposición do partido ou partidos gobernantes e polo dos criterios cos que se producen os nomeamentos para ocupar estes postos, xa que, ademais, o número de nomeamentos efectivamente realizados só é relativo. Segundo estimacións de Jiménez Asensio (1992) para a Administración estatal española, e con datos de finais dos 80 e principios dos 90, o cociente de alto cargo/funcionario era de 1 por cada 1857 empregados públicos. Con todo, Jiménez Asensio non contabiliza o total de postos *dispoñibles*, senón unicamente postos para altos cargos (incluíndo membros de gabinetes e asesores) e nunha Administración estatal considerablemente máis grande que a que temos na actualidade, o que razoablemente o leva a concluír que «la Administración del Estado ofrece [...] un grado de politización que se puede calificar de relativo»⁵⁹. Se temos en conta que o proceso de descentralización polo que pasou o sistema político español nos últimos 30 anos reduciu o número de persoas ao servizo da Administración Xeral do Estado a 289 421⁶⁰ e facemos os cálculos coa cifra dos 219 altos cargos que ocupan os órganos superiores (nivel secretarios de Estado) e directivos (nivel subsecretario e director xeral), resulta que o cociente alto cargo/empleado público é de 1 por cada 1321. Con todo, esta cifra descende drasticamente a 317 se facemos os cálculos só coa estimación de postos *dispoñibles* que aparece na Táboa 1.

As diferenzas anteriores poñen de manifesto as dificultades para determinar o grao real de politización da AXE. Se ben a súa politización estrutural e funcional está, e pode seguir estando, ben documentada, apenas sabemos nada da politización que afecta a carreira profesional dos funcionarios públicos, nin cantos son nin como se realizan os nomeamentos nos seus órganos consultivos e colexiados. Como demostramos, só con considerar como dispoñibles todos aqueles postos que aparecen na Táboa 1, o cociente que nos podería dar unha medida aproximada dos niveis potenciais de politización da Administración estatal descende de xeito patente.

5. CONCLUSIONES

O chamado mito da separación entre Administración e política atópase no centro dun dos debates máis apaixonantes no estudo das administracións públicas. Procedente das ideas políticas que sustentan o concepto de goberno nas revolucións burguesas e das primeiras formulacións teóricas sobre a administración moderna, a súa análise foi obxecto de diversas interpretacións durante o último século, ata chegar ata a ser motivo da recente polémica que resumimos neste traballo. Desacreditada por algúns como teoría para explicar a relación entre Administración e política, aquí sostívose que a idea da separación entre ambas as dúas esferas é aínda útil para describir o ser e o deber ser da devandita relación, xa que só esta separación permite seguir a defender a neutralidade política dos funcionarios como un dos principios organizadores das administracións públicas modernas.

O argumento anterior permitiunos definir un concepto de politización no que á palabra *política* se lle atribúe o que consideramos como o seu único significado posible neste contexto. Así, entendemos que a idea de politización das administracións públicas ten que facer referencia necesariamente á implicación, non da política en xeral, senón dos partidos políticos en particular, en estruturas, funcións ou carreiras consideradas por cada sistema político como propias da Administración e Función Públicas. Esta definición permite ademais facer unha distinción teórica entre tres tipos distintos de politización, como son o estrutural, o funcional e o persoal.

Con todo, unha cousa é a definición do concepto e outra ben distinta o grao en que a politización se manifesta en cada sistema político-administrativo. Tomando como exemplo o

caso da Administración Xeral do Estado español logo das eleccións xerais de marzo do 2004, tratamos de mostrar as dificultades para «medir» o grao da politización do noso sistema se o que temos que contabilizar é o número real de postos *dispoñibles*, é dicir, todos aqueles postos sobre os que o partido ou partidos no poder **poden** exercer algunha influencia. Se ben o feito de coñecer esta cifra nos indicaría, polo menos, o potencial de politización da AXE, só a confirmación da utilización do criterio político para prover estes postos nos advertiría da politización real dos que aquí se denominaron *postos dispoñibles*. Esta dificultade explica por que a proverbial politización da AXE, analizada por autores como Alba⁶¹ e Parrado⁶², non puido transcender o universo dos postos legalmente considerados como *altos cargos*, ao igual que ocorre, por certo, na maioría das análises recentes sobre a politización de administracións públicas. Estas análises céntranse maioritariamente nos distintos tipos de politización na cúpula das súas respectivas administracións públicas, mentres que nos niveis administrativos inferiores —sobre todo no caso da politización da carreira profesional— as evidencias son moito máis difíciles de atopar.

Se consideramos que os argumentos anteriores nos sitúan fronte a un dilema, teremos que elixir entre seguir utilizando un concepto limitado de politización, e referilo unicamente á cúpula das estruturas político-administrativas do Executivo, ou conformarnos con analízalo empiricamente de xeito limitado. Se non é así, e xa que difícil non quere dicir imposible, teremos que seguir reflexionando sobre os métodos que nos permitan coñecer a politización das administracións públicas en toda a súa extensión

Notas

- 1 A primeira versión deste traballo foi presentada nas «Jornadas de Estudio sobre Gobernanza: ¿Quién gobierna? La nueva gobernanza en las administraciones públicas actuales», celebradas na Universidade do País Vasco os días 27 e 28 de xuño do 2007.
- 2 PETERS, B. J. e J. Pierre (eds.). 2004. *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge (284).
- 3 OLÍAS DE LIMA, B. 2001. «La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública», en B. Olías de Lima (ed.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall (26).
- 4 ROMÁN MASEDO, L. 2001a. «La cultura organizativa y la ética pública», en B. Olías de Lima (ed.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- 5 DERLIEN, H.-U. 1996. «Politization of bureaucracies in historical and comparative perspective», en B. Guy Peters e B. A. Rockman (eds.). *Agenda for Excellence. Administering the State 2*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers (152).
- 6 ROUBAN, L. 2005. «Politicization of the civil service», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage (310).
- 7 PETERS, B. G. e J. Pierre, 2004: 1.
- 8 ROUBAN, L., 2005: 310.
- 9 Non sendo esta unha análise sobre a politización actual da Administración central española, é importante explicar que a elección do cambio de goberno que se produce tras as eleccións xerais do 2004 débese a que este é o máis recente no que se produce, ademais, un cambio de partido no goberno. Nestas circunstancias, a aparición de noticias sobre a renovación do persoal político é moito máis frecuente que tras unha vitoria electoral sen cambio de partido. Serán precisamente esas noticias as que van servir como punto de partida para apoiaren os nosos argumentos sobre a utilización errónea de determinados conceptos e a necesidade de refinalos para profundar no coñecemento da politización das nosas administracións públicas.
- 10 ROMÁN MASEDO, L. 1997b. «Política y Administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico», *Revista de Estudios Políticos* 98 (115-135); ROMÁN MASEDO, L. 2001b. «El control político de la Administración: planteamiento teórico», en J. Matas (ed.). *El control político de la Administración*. Barcelona: ICPS.
- 11 Para unha análise dalgúns destes estudos, pódese consultar ROMÁN MASEDO, L. 2000. *Las élites político-administrativas en las democracias occidentales*. Servizo de Publicacións da Universidade da Coruña, e a bibliografía que alí aparece. Para un repaso das achegas clásicas sobre o tema, pódense consultar as contribucións de Svava e Overeem que figuran na bibliografía deste traballo.

- 12 SVARA, J. 1998. «The politics-administration dichotomy model as aberration», en *Public Administration Review* 58 (51-57); SVARA, J. 1999. «Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model», *Administration & Society* 30 (676-705); SVARA, J. 2001. «The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration», *Public Administration Review* 61 (176-183); e SVARA, J. 2006. «Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept», *Administrative Theory & Praxe* 28 (121-139).
- 13 Cómpre sinalar que James Svara apenas menciona a Weber nos seus catro traballos máis recentes sobre este asunto, e nin sequera inclúe a súa obra na bibliografía de ningún dos catro.
- 14 OVEREEM, P. 2005. «The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators», *Administrative Theory & Praxe* 27 (322).
- 15 WEBER, M. 1981. *El político y el científico*. Madrid: Alianza (115). De feito, a existencia destes dous tipos de actores está directamente relacionada con outras dúas cuestións de vital importancia para o funcionamento da democracia representativa, como son a orixe da lexitimidade para intervir no proceso de elaboración de políticas e, por extensión, os tipos de responsabilidade esixible a políticos e funcionarios (ROMÁN MASEDO, L., 2001a, 2001b e 2005).
- 16 OVEREEM, P. 2006. «In defense of the dichotomy: a response to James H. Svara», *Administrative Theory & Praxe* 28 (143).
- 17 PETERS, B. e J. Pierre, 2004: 2.
- 18 Por certo, tamén sabemos que nos altos chanzos das xerarquías administrativas existe un conxunto de actores dunha natureza que foi denominada por algúns autores como «híbrida», é dicir, actores que manifestan pautas de actitude metade «políticas», metade «burocráticas». Este punto non é tan relevante para o noso argumento, xa que cómpre lembrar que a figura do *political bureaucrat* se describe orixinalmente en investigacións empíricas dentro dun enfoque condutista que non é obxecto de análise aquí (para unha revisión da bibliografía que analiza esta figura, pódese consultar en ROMÁN MASEDO, L., 2000, en especial a páxina 25 e seguintes. Máis recentemente, algúns autores revisaron as súas conclusións iniciais sobre a evolución da figura do *political bureaucrat*, como é o caso de Aberbach e Rockman no artigo de 1997 citado na bibliografía deste traballo).
- 19 ROUBAN, L., 2005: 11.
- 20 ROUBAN, L., 2005: 311, e todos os autores que cita. De feito, Rouban afirma que un dos problemas ao que se enfronta o investigador cando trata o tema da politización é «the lack of a precise definition, not of politicization this time, but of the civil service». Véxase tamén MOULIN, L. 1975. «The politicization of public administration in Belgium», en Mattei Dogan (ed.). *The mandarins of Western Europe. The political role of top civil servants*. Nova York: Sage.
- 21 PETERS, B. G. e J. Pierre, 2004: 1-4. Estes autores definen a politización como «the substitution of political criteria for merit-based criteria in the selection, retention, promotion, rewards and disciplining of members of the public service».
- 22 DERLIEN, H.-U., 1996: 149-150.
- 23 DERLIEN, H.-U., 1996: 149.
- 24 DERLIEN, H.-U., 1996: 149.
- 25 ROUBAN, L., 2005: 311: «a politización pode estenderse máis aló da administración central propiamente dita e alcanzar a todo o sector público, afectando a empresas públicas, axencias cun status legal mal definido ou mesmo a corporacións e institucións que manteñan unha relación contractual co goberno».
- 26 Desde logo, non ten por que ser suficiente.
- 27 Insístese en que se trata dunha distinción teórica, xa que é posible que os tres tipos de politización aparezan combinados dalgún xeito na realidade das distintas administracións públicas.
- 28 Para unha análise xurídica do concepto de confianza política, pódese consultar o xa clásico traballo de MORELL OCAÑA, L. 1994. *El sistema de la confianza política en la administración pública*. Madrid: Civitas, en especial os capítulos primeiro e segundo referidos á Administración do Estado.
- 29 DERLIEN, H.-U. (1996) e G. B. Peters e J. Pierre (2004) denominan «estrutural» a este tipo de politización, pero cremos que o termo «funcional» se axusta mellor ao concepto de politización proposto, xa que a creación de gabinetes non politiza estruturas senón funcións administrativas.
- 30 BAENA DEL ALCÁZAR, M. 2005. *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Síntesis (138).
- 31 PETERS, B. G. e J. Pierre, 2004: 2; e DERLIEN, H.-U., 1996.
- 32 Así se pon de manifesto, por exemplo, nas contribucións ao libro editado por Peters e Pierre, que aparece na bibliografía deste traballo.
- 33 DERLIEN, H.-U., 1996: 153.
- 34 ALBA, C. 2001. «Bureaucratic politics in Spain. A long lasting tradition», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres/Nova York: Routledge/ECPR; PARRADO, S. «Civil Service in Spain: a career system without career perspectives», comunicación presentada na conferencia «Status and role of top civil servants in Europe today», celebrada en Amiens, Francia (dispoñible en <http://www.uned.es/113016/archivos/comunicaciones.htm>); e PARRADO, S. 2004. «Politicization of the Spanish civil service. Continuity in 1982 and 1996», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- 35 MANIN, B. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- 36 Lembremos, con todo, que as Cortes Xerais tamén teñen competencia para realizaren os nomeamentos dalgúns cargos como, por exemplo, o Defensor do Pobo, os Vogais do Consello Xeral do Poder Xudicial ou os conselleiros do Ente Público de Radiotelevisión Española.
- 37 ROMÁN MASEDO, L., 2001b: 21.

- 38 LLORENTE, J. e C. Polo. 2002. «El personal al servicio de las APE», en J. Crespo e G. Pastor (coord.). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill (305).
- 39 Lei 5/2006, de 10 de abril, de regulación dos conflitos de intereses dos membros do Goberno e dos altos cargos da Administración Xeral do Estado (BOE do 11 de abril). Esta lei amplía o catálogo de postos considerados como «altos cargos» na AXE respecto da lei de incompatibilidades de 1995, pero este feito non altera en substancia o noso argumento, a saber, que o concepto de alto cargo é de natureza xurídica.
- 40 Véxanse as citas bibliográficas da nota 32.
- 41 Agás no caso dos asesores dos gabinetes que teñen o nivel de subdirector xeral.
- 42 ROMÁN MASEDO, L. 1997a. *Funcionarios y función pública en la transición española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; e PARRADO, S. 1996. *Las élites de la Administración estatal (1982-1991)*. Estudio General y pautas de reclutamiento. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- 43 Véxase ROMÁN MASEDO, L., 1997: 64 e ss.
- 44 Durante a elaboración deste traballo, foi aprobado o Estatuto Básico do Empregado Público (Lei 7/2007, do 12 de abril) no que, como na lexislación anterior, se recolle a figura da libre designación como procedemento de provisión de postos de traballo do persoal funcionario de carreira.
- 45 Ou *apreciación discrecional*, como reza a letra da lei (Lei 7/2007, do 12 de abril, artigo 80.1).
- 46 Inclúe Organismos Públicos, delegados do Goberno e embaixadores.
- 47 Para elaborar esta táboa empregamos os datos correspondentes aos seis primeiros meses logo do cambio de goberno de marzo do 2004 (véxase nota 8). Cómpre sinalar aquí que o feito de que estea no goberno un ou outro partido non modifica substancialmente o noso argumento, xa que só se trata de cifras obtidas tras unha primeira aproximación e que ben poderían corresponder a cambios de goberno anteriores. O noso interese non radica tanto en ofrecerlle ao lector cifras exactas como en poñer de manifesto a magnitude do problema.
- 48 Para os postos de secretario de Estado, subsecretario e director xeral contabilizáronse tamén os asimilados, é dicir, todos os da mesma categoría, independentemente do nome que reciban no organigrama do departamento ministerial. Así, por exemplo, no nivel de secretario de Estado inclúense os postos de director do gabinete do presidente do Goberno, secretario xeral da Presidencia do Goberno e director da Oficina Económica do Goberno.
- 49 Segundo se publica en *La Gaceta de los Negocios* do luns 31 de xaneiro do 2005. Trátase só dunha estimación.
- 50 17 comunidades autónomas e as cidades autónomas de Ceuta e Melilla.
- 51 43 provincias de comunidades autónomas pluriprovinciais e 7 directores insulares segundo o RD 617/1997 do 25 de abril de subdelegados do Goberno e directores insulares da Administración Xeral do Estado.
- 52 Estimación propia segundo os organigramas dos ministerios tal e como se explica na páxina seguinte.
- 53 Segundo información aparecida en *La Gaceta de los Negocios* do luns 31 de xaneiro do 2005.
- 54 Por razóns de espazo, a relación dos devanditos decretos foi suprimida deste traballo.
- 55 Insistimos en que se trata de postos e non de nomeamentos.
- 56 De feito, o uso indiscriminado do sistema de provisión de postos mediante libre designación, que é o caso das subdireccións xerais e postos asimilados, xa foi considerado entre os especialistas españois como unha forma de politizar a administración (MESA DEL OLMO, A. 2000. *Administración altos cargos de la Comunidad Autónoma Vasca*. Madrid: CIS (17)), aínda que nalgúns casos só se considere como «politización relativa» (MATAS DALMASES, J. 1996. *Las elites políticas de la administración. Los altos cargos de la Generalitat de Cataluña*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya (37)). Pola súa banda, os propios representantes sindicais dos empregados públicos consideran esta modalidade de provisión de postos de traballo como unha forma máis de politización da Administración. Véxanse se non as declaracións dos devanditos representantes tras a sinatura dun acordo co conselleiro de Presidencia da Xunta de Galicia para reducir á metade os postos de libre designación da Administración autonómica galega (*La Voz de Galicia*, 28 de xaneiro do 2008).
- 57 Ao fin e ao cabo, este requisito tamén é necesario para o nomeamento da maioría dos altos cargos da AXE.
- 58 Neste sentido, a inexistencia dunha única publicación dentro da AXE na que se recollan as Relacións de Postos de Traballo de todos os departamentos ministeriais, incluídos os seus organismos autónomos —extremo confirmado á autora deste traballo pola Dirección Xeral da Función Pública do Ministerio de Administracións Públicas—, complica extraordinariamente, malia que desde logo non imposibilita, o acceso á información imprescindible para medir o seu grao de politización.
- 59 De xeito paradoxal, nunha Administración tradicionalmente politizada, segundo reconece o propio Jiménez Asensio, como é a Administración federal estadounidense, só 9051 postos, dun total de 2 720 000 empregados públicos, estaban reservados a nomeamentos políticos tras a segunda vitoria de Bush, o cal arroxa unha cifra de algo máis de 300 000 empregos públicos por cada posto de nomeamento político (<http://usinfo.state.gov/special/Arquive2005Feb07-100913.html>), cifra que aumentaría considerablemente se só contabilizásemos os nomeamentos presidenciais que requiren confirmación do Senado, é dicir, os nomeamentos para postos na cúpula da Administración federal.
- 60 AXE, entidades públicas empresariais e organismos públicos con réxime específico, segundo datos do *Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas* de xullo do 2007.
- 61 ALBA, C., 1999.
- 62 PARRADO, S., 2001 e 2004.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, C. 2001. «Bureaucratic politics in Spain. A long lasting tradition», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres/Nova York: Routledge/ECPR.
- ABERBACH, J. D. e B. A. Rockman. 1997. «Back to the future? Senior federal executives in United States», *Governance* 10 (323-349).
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. 2005. *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Síntesis.
- CRESPO, J. e G. Pastor (coord.). 2002. *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill.
- DERLIEN H.-U. 1996. «Politization of bureaucracies in historical and comparative perspective», en B. G. Peters e B. A. Rockan (eds.). *Agenda for Excellence. Administering the State 2*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- DOGAN, M. (ed.). 1975. *The mandarins of Western Europe. The political roles of top civil servants*. Nova York: Sage.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. 1992. «Política y Administración: los puestos de designación política en las administraciones públicas», *Revista Vasca de Administración Pública* 32 (73-101).
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. e A. Mesa del Olmo. 1933. *La libre designación en la función pública vasca*. Bilbao: Manu Robles-Arangiz Institutua.
- LLORENTE, J. e C. Polo. 2002. «El personal al servicio de las APE», en J. Crespo e G. Pastor (coord.). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill.
- MANIN, B. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- MATAS DALMASES, J. 1996. *Las élites políticas de la administración. Los altos cargos de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- 2001 (ed.). *El control político de la Administración*. Barcelona: ICPS.
- MESA DEL OLMO, A. 2000. *Administración y altos cargos de la Comunidad Autónoma Vasca*. Madrid: CIS.
- MORELL OCAÑA, L. 1994. *El sistema de la confianza política en la administración pública*. Madrid: Civitas.
- MOULIN, L. 1975. «The politicization of public administration in Belgium», en M. Dogan (ed.). *The mandarins of Western Europe. The political role of top civil servants*. Nova York: Sage.
- OLÍAS DE LIMA, B. 2001. «La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública», en B. Olías de Lima (ed.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- 2001. *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- OVEREEM, P. 2005. «The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators», *Administrative Theory & Praxe* 27 (311-329).
- 2006. «In defense of the dichotomy: a response to James H. Svara», *Administrative Theory & Praxe* 28 (140-147).
- PARRADO, S. 1996. *Las élites de la Administración estatal (1982-1991). Estudio General y pautas de reclutamiento*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- 2001. «Civil Service in Spain: a career system without career perspectives», comunicación presentada na conferencia «Status and role of top civil servants in Europe today», celebrada en Amiens, Francia. Disponible en <http://www.uned.es/113016/archivos/comunicaciones.htm>.
- 2004. «Politicization of the Spanish civil service. Continuity in 1982 and 1996», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- PETERS, B. G. 1993. «Searching for a role: the civil service in American democracy», *International Political Science Review* 14 (373-386).
- PETERS, B. G. e J. Pierre (eds.). 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres/Nova York: Routledge/ECPR.
- 2004. «Politicization of the civil service. Concepts, causes and consequences», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- 2004. *Politicization of the civil service in comparative perspective*. Londres: Routledge.
- 2005. *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.
- PETERS, B. G. e B. A. Rockman (eds.). 1996. *Agenda for Excellence. Administering the State 2*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- ROMÁN MASEDO, L. 1997a. *Funcionarios y función pública en la transición española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

- 1997b. «Política y Administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico», *Revista de Estudios Políticos* 98 (115-135).
- 2000. *Las élites político-administrativas en las democracias occidentales*. A Coruña: Servizo de Publicacións da Universidade da Coruña.
- 2001a. «La cultura organizativa y la ética pública», en B. Olías de Lima (ed.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- 2001b. «El control político de la Administración: planteamiento teórico», en J. Matas (ed.). *El control político de la Administración*. Barcelona: ICPS.
- 2005. «La responsabilidad pública en un contexto de cambio», *Sistema* 184-185 (141-159).
- ROUBAN, L. 2005. «Politicization of the civil service», en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage.
- SVARA, J. H. 1998. «The politics-administration dichotomy model as aberration», *Public Administration Review* 58 (51-57).
- 1999. «Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model», *Administration & Society* 30 (676-705).
- 2001. «The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration», *Public Administration Review* 61 (176-183).
- 2006. «Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept», *Administrative Theory & Praxe* 28 (121-139).
- WEBER, M. 1981. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.