

# La politización de la Administración Pública. El concepto y su aplicación en el caso de la Administración General del Estado<sup>1</sup>



**&** *Resumen/Abstract: El principal objetivo de este artículo consiste en analizar el concepto de politización de las administraciones públicas y poner de manifiesto las dificultades de aplicarlo en contextos político-administrativos concretos. Para ello se parte del mito de la separación entre Administración y política, origen moderno del concepto de politización, y se repasan las reflexiones más recientes sobre el mismo, aportando a continuación nuestra propia visión de cuál debería ser el contenido actual de este concepto. De acuerdo con dicho contenido, y al objeto de exponer las dificultades para «medir» la politización de administraciones públicas específicas, el trabajo termina con un análisis exploratorio de algunos de los que hemos dado en llamar puestos disponibles de la Administración General del Estado en España, tal y como dichos puestos quedaron configurados tras las elecciones de marzo del 2004.&*

**&** **Palabras clave:** politización, Administración Pública, separación Administración y política, Administración General del Estado español



## 1. INTRODUCCIÓN

El problema de la politización de las administraciones públicas es uno de los temas recurrentes en el análisis de los sistemas político-administrativos modernos. Además, en las últimas décadas, este asunto ha cobrado interés como consecuencia de la preocupación por los efectos de los procesos de reforma administrativa asociados al movimiento reformista conocido como Nueva Gestión Pública (NGP). En efecto, para algunos autores ciertos efectos de la NGP han sido precisamente los que han provocado un incremento generalizado de la politización de las administraciones públicas en Europa y Estados Unidos, como consecuencia de la necesidad de los políticos de ejercer un mayor control sobre las organizaciones administrativas de las que son responsables<sup>2</sup>. En este sentido, no cabe duda de que una de las mayores paradojas de la NGP puede ser que «en nombre de la gestión acabe predicando aquello de lo que reniega: la invasión de la política en las tareas de gestión»<sup>3</sup> y que algunas de las reformas que contiene parecen poner en cuestión valores tradicionalmente asociados al buen funcionamiento de las administraciones públicas<sup>4</sup>.

Sin embargo, el problema de la politización de las administraciones públicas no solo es anterior a la aplicación de este conjunto de reformas, sino que hunde sus raíces, por un lado, en algunas de las doctrinas del liberalismo y de la posición que política y Administración tienen en los nuevos sistemas constitucionales a partir del siglo XIX<sup>5</sup> y, por el otro, en las distintas culturas y estructuras político-administrativas nacionales, que van configurando diferentes modelos de relación entre ambas<sup>6</sup>. La estrecha relación entre politización, estructura y cultura político-administrativa es precisamente la razón que nos obliga a establecer todo tipo de precauciones a la hora de hacer generalizaciones sobre la politización de las administraciones públicas en distintos contextos nacionales. Quizás dicha relación haya sido también responsable de que, frecuentemente, el significado exacto del término politización no se precise<sup>7</sup>, o de que todavía nos encontremos en una etapa exploratoria en el análisis de esta cuestión<sup>8</sup>.

El argumento que se presenta en este trabajo, que parte de la premisa de que una tarea es definir el concepto de politización y otra bien distinta «medir» el grado de politización de distintas administraciones públicas, tiene dos hilos conductores. En primer lugar, sostenemos que no es posible definir el concepto de politización si no es incluyendo en la definición a los partidos políticos como **elementos esenciales** en la *acción de politizar* las administraciones públicas. En segundo lugar, destacamos las dificultades de aplicar el concepto en contextos político-administrativos concretos, tomando como ejemplo la Administración General del Estado en España. Así, el tema de la politización de las administraciones públicas se trata en este trabajo desde una doble perspectiva. En la primera parte se da cuenta del origen y la evolución del debate sobre la relación entre política y Administración y de su conexión con el concepto de politización. A continuación se presenta un análisis conceptual sobre el contenido de este término y se ofrecen algunas aportaciones que esperamos contribuyan a avanzar en el refinamiento del mismo. En la segunda parte del artículo se muestran las dificultades que se presentan en el análisis empírico de la politización de las administraciones a partir de datos obtenidos en los seis primeros meses de gobierno socialista, tras la victoria del PSOE en las elecciones generales del 2004<sup>9</sup>. Como adelantamos en el apartado de conclusiones, dichas dificultades no pretenden elevarse a la categoría de nudo gordiano, aunque puede ser cierto que nos sitúen frente a un dilema, a saber, o utilizar un concepto limitado de politización o conformarnos con analizarlo empíricamente de manera limitada.

## 2. LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN

### 2.1. Origen del debate sobre la separación entre política y Administración

Si consultamos la entrada «politizar» en el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua* encontramos dos acepciones de esta palabra. En primer lugar, ‘politizar’ significa dar orientación o contenido político a acciones, pensamientos, etc., que corrientemente no lo tienen. En segundo lugar, ‘politizar’ es inculcar a alguien conciencia política. A efectos de nuestro análisis vamos a desestimar esta segunda acepción puesto que carece de relación con el tema que nos ocupa. Centrémonos, pues, en la primera.

Si aplicamos el término ‘politizar’ al estudio de las administraciones públicas resulta que «politizar la Administración» significa dar contenido político a, en este caso, una organización o conjunto de organizaciones (personal incluido) cuya naturaleza no es política. Desde una perspectiva histórica podemos añadir, además, que el término tiene desde sus orígenes una connotación claramente negativa, incluso peyorativa, que nos sugiere la interferencia no legítima del ámbito de la política en el ámbito de la Administración. Volveremos sobre este asunto más adelante. En cualquier caso, la expresión «politizar la Administración» nos remite a la existencia de dos áreas de actividad distintas, a saber, la política y la administración. ¿Cuándo y por qué surge esta distinción?

Como ya se ha analizado en otro lugar<sup>10</sup>, el origen de la separación entre la Administración y la política debe buscarse, por un lado, en algunas de las ideas que conforman el aparato teórico del liberalismo político, concretamente, la teoría de la separación de poderes y la de la representación democrática moderna; por el otro, en los escritos de los considerados padres fundadores de la teoría moderna de la Administración, a saber, Weber en Europa y Wilson y Goodnow en Estados Unidos. Desde el punto de vista de la teoría política, a la Administración Pública se le adjudica una función subordinada y separada del poder político, encarnado en los legítimos representantes de la nación reunidos en la asamblea legislativa. Desde lo que se ha dado en llamar teoría clásica de la burocracia, a la Administración Pública se le reconoce el papel de ejecutor imparcial y neutral de las órdenes procedentes del legislativo. Esta imagen de la Administración evoca una separación entre esta y la política en tres ámbitos distintos. En primer lugar, ambas son esferas de actividad diferentes; en segundo lugar, las estructuras que les sirven son distintas; por último, la naturaleza y las actitudes de los actores que desempeñan roles en la política y en la Administración también han de ser dispares.

Es precisamente la interpretación anterior de la teoría clásica de la burocracia, sobre todo en la versión norteamericana de la misma, la que se utiliza como punto de partida en la línea de investigación que inauguran algunos estudios empíricos en los años 70 del siglo XX<sup>11</sup> con el ánimo de demostrar su incapacidad para explicar el papel de las administraciones públicas en las modernas democracias occidentales. Algunas de dichas investigaciones concluyen la existencia de ámbitos de actividad y actores híbridos en las estructuras superiores de los ejecutivos, es decir, en aquel lugar de la Administración en el que se elaboran las políticas públicas y en el que los funcionarios no actúan como simples ejecutores de las órdenes procedentes de «arriba». Desde el punto de vista teórico, la conclusión más sobresaliente de la mayoría de estos estudios es que la separación entre Administración y política («dicotomía») es el término utilizado por los autores norteamericanos y por los europeos que siguen su este-

la) ni puede ni debe explicar el conjunto de relaciones de poder, bien dentro del ejecutivo, bien entre el ejecutivo y el legislativo.

## 2.2. El debate en la actualidad. La polémica entre James Svara y Patrick Overeem

Sin embargo, esta interpretación de la teoría clásica de la burocracia, que ha inspirado muchas de las reflexiones sobre la relación entre Administración y política a lo largo de todo el siglo XX, ha sido puesta en duda últimamente por algunos autores. La aportación más interesante en el marco de este debate es la reciente polémica protagonizada por los profesores James Svara y Patrick Overeem, polémica en la que, además de revitalizarse el tema de la separación entre Administración y política, lo que se pone de manifiesto es, en realidad, la dificultad para encajar una misma teoría de la burocracia en culturas político-administrativas tan diferentes como la norteamericana y, en términos generales, la europea.

Según Svara<sup>12</sup>, la ya famosa dicotomía entre Administración y política no solo no explica la relación entre ambas esferas de actividad, sino que además nunca fue defendida por los padres fundadores de la disciplina, fundamentalmente en Estados Unidos. El autor sostiene que dicho modelo es ajeno a los escritos de Goodnow y Wilson, en los que la relación entre Administración y política se trató en términos de separación pero también de complementariedad, y afirma que su difusión en la doctrina norteamericana sobre Administración Pública se produce básicamente en los años veinte y treinta del siglo XX al amparo del movimiento del *scientific management*. Svara añade que es un artículo de Wallace Sayre en los años 50 el que da carta de naturaleza al término «dicotomía», entendido como separación absoluta de ambas esferas de actividad, de manera que, a partir de aquel momento, el modelo se toma como referencia normativa de la relación entre política y Administración con la cual enfrentar el funcionamiento real de las administraciones públicas en su relación con la política.

Por las razones anteriores, Svara no duda en calificar el modelo de separación entre Administración y política como una «aberración», echando por tierra buena parte de los fundamentos teóricos que han sostenido un número considerable de reflexiones sobre este asunto, al menos en las investigaciones a las que se ha hecho referencia más arriba. Svara, por tanto, llega a las mismas conclusiones que buena parte de estas investigaciones, esto es, que la relación entre Administración y política es de complementariedad (aunque quizás esta no sea la palabra más adecuada) y no de separación absoluta, pero criticando el punto de partida de las mismas. En definitiva, la Administración Pública sí que interviene en política, puesto que los administradores públicos aportan al proceso de elaboración de políticas públicas conocimiento profesional en aras de lo que debe entenderse como una adecuada y razonable gobernanza.

Sin embargo, la tesis de James Svara sobre el inadecuado fundamento doctrinal de la separación entre Administración y política, en un empeño quizás exagerado por que la teoría se adecue a los resultados de sus investigaciones empíricas, pierde de vista un argumento, a saber, si no existiera separación alguna entre la política y la Administración o si, como sostiene Svara, la tesis de la complementariedad fuera la dominante en los escritos de los padres fundadores de la disciplina, simplemente la teoría weberiana de la burocracia tampoco existiría. Porque cuando Weber<sup>13</sup> elabora esta teoría, sí que parece estar pensando en la política y en la Administración como dos esferas de actuación que deben estar en *algún sentido* separadas. El quid de la cuestión radica probablemente, por un lado, en los distintos significados de la palabra 'política' y, por el otro, en la conexión indiscutible entre la dicotomía

política/Administración y la aceptación de la neutralidad política de los funcionarios como piedra angular del funcionamiento de las modernas administraciones públicas.

En efecto, la crítica de Overeem a Svvara radica precisamente sobre este último extremo. Según el autor holandés, resulta imposible abandonar del todo la dicotomía política/Administración, puesto que el valor de la neutralidad política de los funcionarios sigue estando en la base de la organización administrativa en la actualidad y se encuentra en el centro del pensamiento administrativo tradicional, tanto en Estados Unidos como en Europa. Dicho valor parte de la necesidad, expresada de manera diferente a ambos lados del Atlántico, de distinguir entre el término 'política', asociado al proceso de elaboración de políticas públicas (*policy politics*) y el término 'política', entendido como la actuación partidista de los funcionarios públicos (*partisan politics*). Hecha esta distinción, parece claro que la relación entre política y Administración, siendo de colaboración o si se quiere de complementariedad en el primer caso, no puede sino ser de separación en el segundo. Como sostiene el propio Overeem, «los administradores públicos no pueden y no deben estar excluidos del tipo de política inherente al proceso de elaboración de políticas públicas pero pueden y deben estar excluidos de la política en su aspecto partidista»<sup>14</sup>.

De hecho, si lo anterior no fuera así, es decir, si no fuera doctrina que los administradores públicos han de estar separados en *algún punto* de la política partidista, el movimiento reformista americano no hubiera tenido entre sus objetivos corregir las disfunciones que el *spoils system* producía en su sistema político. Tampoco parece que las siguientes palabras de Weber puedan entenderse en otros términos: «[...] 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»<sup>15</sup>.

Por último, el valor de la neutralidad política es el único que puede explicar la creación de sistemas de función pública basados en el mérito y la capacidad. En este sentido, no dudáramos en afirmar que la separación entre Administración y política adquiere la naturaleza de verdadera doctrina constitucional<sup>16</sup>, como demuestra, por ejemplo, el reconocimiento de tales principios como reglas de funcionamiento de las administraciones públicas en el artículo 103 de nuestra Constitución.

### 3. EL CONCEPTO DE POLITIZACIÓN

Como bien han señalado Peters y Pierre, «la Administración Pública es en esencia una creación política, sencillamente porque es la estructura que presta servicios públicos a los ciudadanos, y así juega un rol en determinar quién consigue qué del sector público»<sup>17</sup>. En efecto, sabemos que las administraciones públicas forman parte del sistema político en tanto que participan en el proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas<sup>18</sup>. Por tanto, y siguiendo el argumento expuesto en el apartado anterior, la idea de «politizar» las administraciones públicas solo puede estar relacionada con la «política partidista», esto es, con la relación que se establezca en un sistema político dado entre los partidos políticos y las administraciones públicas y, más concretamente, con el sentido en que se vea afectado por esa relación el principio de la neutralidad política de los funcionarios. Si aceptamos este razonamiento, el término «politización» adquiere el tinte peyorativo que casi siempre se le atribuye,

y que puede explicarse desde el punto de vista histórico y teórico en tanto sugiere la interferencia indebida o improcedente de los partidos políticos en uno de los pilares básicos del funcionamiento de las administraciones públicas.

Esta conexión entre partidos políticos y politización aparece de manera más o menos implícita en las definiciones más recientes de este último concepto, aunque no siempre es tratada como el elemento esencial del mismo. Varias son las razones que pueden explicar esta paradoja.

En primer lugar, tal y como nos recuerda Rouban<sup>19</sup>, no debemos dudar de las dificultades intrínsecas a la hora de definir un concepto que puede aplicarse en entornos político-administrativos muy diferentes y, por lo tanto, en los que los partidos políticos juegan papeles bien distintos.

En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, algunas aproximaciones al concepto de politización son más bien el resultado de diversas interpretaciones del término, es decir, explicaciones de cómo se manifiesta o puede manifestarse la politización en distintas administraciones públicas y no tanto de una definición más o menos acabada del mismo<sup>20</sup>. En este caso, la «politización partidista» no suele sino aparecer como una de las posibles formas de politización.

Por último, están los intentos de elaborar un concepto de politización que parecen huir de cualquier alusión a los partidos políticos, recurriendo a la ambigüedad propia del término «político» para terminar, de nuevo, tratando la politización en sentido partidista como una forma más de politización de la Administración<sup>21</sup>.

Nuestra propuesta para avanzar en la elaboración de un concepto de politización estaría mucho más cercana al tratamiento que hace del tema Derlien<sup>22</sup>, aunque con algunos matices. Para este autor, el concepto de politización de las administraciones públicas se refiere al reclutamiento de funcionarios para ocupar los puestos más altos de la jerarquía administrativa sobre la base de la pertenencia a un partido, la lealtad al mismo, la convicción o demostración ostensible de simpatía hacia sus ideas, y no solo sobre la base de la experiencia profesional<sup>23</sup>.

En primer lugar, nos interesa de esta definición la incorporación del partido político como elemento que, de manera esencial, define la politización de las administraciones públicas. Por tanto convenimos con Derlien en la utilización del término «político» en el sentido de «partidista».

En segundo lugar, nos interesa la idea compuesta de «criterio partidista» que la definición contiene. En efecto, cuando hablamos de reclutamiento basado en otros criterios que no sean los profesionales, no cabe hacer demasiadas precisiones, porque si el reclutamiento se hace sobre la base de otros criterios que no sean los partidistas (en cualquiera de las formas a las que alude Derlien) o los profesionales, entonces no hablaríamos de politización, sino de amiguismo, clientelismo, enchufismo o cualquier otro término que se nos ocurra.

Sin embargo, hay un par de extremos sobre los que nos gustaría hacer alguna matización a la definición de Derlien. En primer lugar, entendemos que un concepto general de politización debe englobar más acciones que la del simple reclutamiento. Este término, asociado al lenguaje militar, tanto en español como en inglés, se refiere solo a la acción de reunir gente para un propósito determinado. En este sentido la definición de Peters y Pierre, en la que se incluye junto al reclutamiento o selección, la promoción y los sistemas de recompensas y disciplinario de los funcionarios como «objetos» susceptibles de ser politizados, parece más conveniente.

En segundo lugar, ¿por qué reducir la definición del término politización solamente a las posiciones más altas (*leading positions*) de la Administración? De hecho, «cuando la profesión expresa su preocupación sobre la politización»<sup>24</sup>, y cuando lo hacen los ciudadanos, no solo

se está pensado en los puestos más cercanos al Gobierno, sino que en realidad se piensa en la Administración en su conjunto. Esta afirmación nos coloca frente a una de las mayores dificultades a la hora de «medir» el grado de politización de las administraciones públicas, dificultades que explican por qué la mayoría de los estudios sobre la politización de las administraciones de países concretos se han de conformar con analizar las *leading positions* a las que se refiere Derlien. Pero además, como ha señalado 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*»<sup>25</sup>.

Teniendo en cuenta las matizaciones anteriores, nuestra propuesta para definir el concepto de politización considera que esta se produce **cuando la adscripción partidista, en cualquiera las manifestaciones a las que se refiere Derlien, es condición necesaria<sup>26</sup> para la ocupación de estructuras, la realización de funciones o el desarrollo de carreras profesionales en aquel espacio del Ejecutivo considerado en cada sistema político como propio de sus administraciones públicas.** Esta definición general nos permite distinguir y poder analizar teóricamente distintos tipos de politización, es decir, distintas manifestaciones del fenómeno que serán posibles o no, en función de las características peculiares de cada sistema político-administrativo<sup>27</sup>.

En primer lugar, se encontraría la *politización estructural*, es decir, aquella en la que órganos u organizaciones de las administraciones públicas son ocupados por personal que recibe su nombramiento en función del criterio de la confianza política<sup>28</sup> y cuyo cese se produce de manera automática tras un cambio de gobierno. Por ejemplo, nuestra legislación regula dentro de la Administración General del Estado una serie de órganos que son ocupados por este tipo de personal y que, salvo excepciones, coinciden con el grupo de los denominados «altos cargos». En este caso, los titulares de todo un complejo de órganos formalmente pertenecientes a la Administración son nombrados y cesados (aunque algunos nuevos nombramientos puedan recaer en las mismas personas) en función de la voluntad del partido político que asume el poder. Este es el tipo de politización más fácil de medir puesto que, en primer lugar, se trata de los órganos superiores y directivos de los departamentos ministeriales y por tanto su identificación es relativamente sencilla y, en segundo lugar, porque su número es relativamente pequeño.

En segundo lugar, se encontraría la *politización funcional*, es decir, aquella en la que funciones antes desempeñadas por funcionarios públicos se asignan a un personal que, de nuevo, recibe su nombramiento en función del criterio de la confianza política. El ejemplo más claro de esta politización es la utilización intensiva de gabinetes ministeriales<sup>29</sup>. Los gabinetes son órganos políticos por excelencia, puesto que se colocan «fuera» de la jerarquía administrativa (en un plano horizontal) y por lo tanto no están ocupando ninguna posición propia de las administraciones públicas. Lo que hace que los gabinetes ministeriales puedan considerarse una manifestación más de la politización de las administraciones públicas es que realizan funciones de apoyo a la toma de decisiones políticas que pueden considerarse propias de la alta Función Pública<sup>30</sup>.

Por último, estaría la *politización de la carrera profesional* de los funcionarios públicos. Para determinar la existencia de este tipo de politización, no es necesario que se produzca la total sustitución de la exigencia del mérito y la capacidad para ocupar un determinado puesto. Sería suficiente con que dichos criterios no fueran los únicos idóneos para ocupar un puesto,

promocionarse profesionalmente o recibir determinadas recompensas de la Administración. Dentro de este tipo de politización encontraríamos innumerables ejemplos, sobre todo en aquellos países en los que existe una Función Pública estatutaria. En nuestro caso, la manifestación más flagrante de este tipo de politización **podría ser** la de las Subdirecciones Generales y todos aquellos puestos asimilados que, encontrándose dentro de la carrera administrativa en su definición más rigurosa, se dotan de personal nombrado discrecionalmente por el superior jerárquico, quien, a su vez, ocupa su puesto en virtud de la confianza política.

Como puede apreciarse, el concepto de politización que proponemos, según el cual esta se produce cuando la adscripción partidista es condición necesaria, aunque no sea suficiente, para la ocupación de estructuras, la realización de funciones o el desarrollo de carreras profesionales en aquel espacio del Ejecutivo considerado en cada sistema político como propio de sus administraciones públicas, no contiene ninguna estimación valorativa, es decir, hemos optado por no atribuirle carga negativa alguna. La razón que explica este hecho es que la valoración adversa de la politización de las administraciones públicas depende, en realidad, más de su grado que de su misma existencia. En efecto, casi todas las administraciones públicas occidentales están politizadas en alguno de los sentidos a los que nos hemos referido más arriba y, sin embargo, dicha politización puede ser considerada apropiada al entenderse como un mecanismo normal de control de las burocracias públicas<sup>31</sup>. Y es que una cosa es el **concepto** de politización, otra distinta el **grado** en el que esta se produzca y una tercera la **tolerancia** que el sistema, incluidos los propios ciudadanos y los funcionarios, manifieste con la misma. Así, mientras que el concepto de politización puede ser elaborado sin atender a las especificidades de las distintas administraciones públicas, tanto el grado de politización como la tolerancia del sistema con la misma dependen de cuestiones contingentes a los sistemas político-administrativos de cada país<sup>32</sup>.

#### **4. LA POLITIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA. EL CASO DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO**

En efecto, el contenido u objeto del concepto de politización varía en función de las estructuras y las culturas político-administrativas de los distintos países. Así, la politización se manifestará de una u otra manera en función de aspectos de lo más variado, que pueden ir desde las posibilidades que abre una determinada legislación a la filiación partidista de los funcionarios, pasando por la existencia o no de cuerpos funcionariales, hasta llegar incluso a cuestiones tales como las convenciones o tradiciones que regulan la interferencia de la política en la Administración<sup>33</sup>.

El caso de la Administración General del Estado (AGE) en España no es una excepción. Las distintas manifestaciones de la politización en nuestro país pueden explicarse por la existencia de un conjunto de condicionamientos estructurales y culturales y una serie de circunstancias políticas que han dado como resultado una combinación de tipos y un grado de politización propios, no solo de la Administración central, sino de nuestras administraciones públicas en general. No vamos a repetir aquí argumentos ya expuestos en otro lugar sobre dichos condicionamientos y dichas circunstancias<sup>34</sup>. Sin embargo, sí es posible completar los mencionados argumentos a la luz del concepto de politización propuesto y analizar las dificultades inherentes a la tarea de «medir» el grado de politización de la Administración General del Estado, o al menos de hacerlo en todas sus manifestaciones. Para **ilustrar** nues-

tro razonamiento hemos utilizado datos sobre la AGE obtenidos en los seis primeros meses de gobierno del Partido Socialista Obrero Español, tras su victoria en las elecciones generales de marzo del 2004. No obstante, y antes de abordar este asunto, consideramos conveniente realizar algunas aclaraciones sobre ciertos términos que suelen utilizarse sin demasiada precisión conceptual, siendo esta imprescindible para hacer operativa la idea de politización que hemos desarrollado más arriba, a través del concepto de puesto *disponible*.

#### 4.1. Confianza política y modelos de empleo público

Uno de los elementos que caracterizan a la democracia representativa frente a la democracia directa es la delegación de autoridad de los ciudadanos en un conjunto de representantes que juntos dan cuerpo a las asambleas parlamentarias en las que reside la soberanía nacional. Sustituido el sorteo por la elección como sistema habitual de selección de cargos públicos<sup>35</sup>, el acto originario de la delegación tiene lugar al final de un proceso electoral que, realizado con las garantías legales oportunas, hace posible el otorgamiento de consentimiento en el que se basa, primero, el tipo de gobierno representativo, y más tarde, la propia democracia representativa. Sin embargo, el proceso de delegación de autoridad, que termina para los ciudadanos en la emisión del voto, pone en marcha un nuevo proceso de delegación que afecta a todos aquellos que ocuparán un cargo público en virtud de la confianza en ellos depositada, bien directamente por los representantes electos, bien por aquellos en los que estos ya hubieran delegado su autoridad. En efecto, una vez que el Parlamento y el Gobierno se forman de acuerdo a las mayorías que resultan del proceso electoral, se abre una etapa de renovación de personas en puestos públicos que recibirán su nombramiento, bien del legislativo, bien del ejecutivo. En el caso español, estos nombramientos proceden mayoritariamente de este último<sup>36</sup> y se producen casi exclusivamente para puestos en el complejo político-administrativo del Ejecutivo central.

Como ya se apuntó en otro lugar<sup>37</sup> este proceso de delegación de autoridad que acabamos de describir crea un espacio de libre disposición para los políticos en el que el principal criterio de asignación de puestos no es otro que la confianza. Pues bien, hay al menos un par de razones por las que la mera existencia de dicho espacio de libre disposición se asocia equivocadamente con los distintos modelos de empleo de las administraciones públicas contemporáneas.

En primer lugar, la existencia de aquel espacio de libre disposición se relaciona erróneamente con la compleja calificación de los modelos de empleo en las administraciones contemporáneas como *sistemas de carrera* o *sistemas de empleo*, cuando estos últimos se identifican con los sistemas de botín o *spoils systems*. El error procede de la confusión que se produce entre el criterio que prima a la hora de seleccionar al personal al servicio de las administraciones públicas —que en los dos casos puede ser el mérito y la capacidad— con el elemento que ordena la propia estructura del personal de las mismas, que sí varía sustancialmente en ambos. Simplificando mucho, podemos afirmar que en el sistema de carrera dicho elemento es «una estructura de categorías que se correlaciona con la capacidad de desempeñar genéricamente un tipo de función o funciones dentro de la Administración»<sup>38</sup>, estructura que permite diseñar un itinerario profesional a través de las categorías que el empleado puede ir alcanzando. Por su parte, el sistema de empleo se ordena en torno al puesto de trabajo, de manera que el empleado no está vinculado con la estructura de personal de la Administración, sino con el puesto concreto para el que ha sido reclutado. Insistimos pues en que lo que diferencia ambos sistemas no tiene por qué ser el

criterio para seleccionar al personal, sino el principio ordenador de su relación profesional con la Administración.

En segundo lugar, la aclaración anterior podría conducirnos a pensar que el sistema de botín o de cesantías ha desaparecido de las administraciones contemporáneas, engullido por la ordenación racional de toda la estructura político-administrativa que propone el modelo burocrático weberiano. Nada más lejos de la realidad. En efecto, aquel espacio de libre disposición para que los políticos realicen nombramientos existe, tanto en los sistemas de empleo como en los sistemas de carrera, y es el que se reservan los partidos políticos para acomodar a sus respectivas «clientelas». Es cierto que en los sistemas de carrera el análisis de los puestos de nombramiento de confianza suele tornarse más complejo que en los sistemas de empleo, puesto que el nombramiento para ocupar un puesto de confianza no tiene por qué ser incompatible —a veces incluso es requisito indispensable— con la existencia previa de una relación laboral permanente con la Administración, es decir, con la condición de funcionario. Recordemos en este sentido que el procedimiento normal de ingreso en la Administración española, a tenor de lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución, se organiza en torno a los principios de mérito y capacidad a través de las correspondientes pruebas objetivas. Es decir, una cosa es la vinculación permanente con la Administración mediante la pertenencia a un Cuerpo de funcionarios y otra bien distinta la ocupación transitoria de puestos que dependen de la confianza de aquel que realiza el nombramiento. En cualquier caso, y de acuerdo con el concepto de politización expuesto más arriba, el tamaño de este espacio de libre disposición para los políticos es el que puede indicarnos el grado de politización de la Administración central en cualquiera de sus manifestaciones, puesto que este espacio es en el que se encuentran los puestos que en cada Administración se consideran «disponibles» tras un cambio de gobierno. ¿Cómo contabilizar dichos puestos?

#### 4.2. Confianza política, altos cargos y libre designación

Tal y como acabamos de argumentar, cierto espacio de libre disposición para los políticos existe tanto en administraciones públicas con sistema de empleo como en aquellas cuyo sistema de empleo público responde al modelo de carrera. Sin embargo, en el caso de la AGE, la determinación de aquel espacio se complica si consideramos una serie de peculiaridades de nuestro modelo de empleo público que pueden explicar cierta confusión entre términos con significados diferentes pero que con frecuencia se utilizan de manera indistinta.

En primer lugar, la mayoría de los estudios sobre la politización del Ejecutivo español se han circunscrito al conjunto de puestos de nombramiento político que conforman **lo que la legislación vigente define como altos cargos**<sup>39</sup>, así como aquellos otros que forman parte de los gabinetes ministeriales<sup>40</sup>. Estos puestos resultan ser manifestación de lo que aquí hemos denominado *politización estructural* y *politización funcional*, respectivamente. Se trata de nombramientos que se efectúan mediante Decreto del Consejo de Ministros<sup>41</sup>, es decir, reciben su confianza derivada del máximo órgano del Ejecutivo. Como sabemos, buena parte de estos nombramientos han recaído tradicionalmente en funcionarios pertenecientes a los altos cuerpos del Estado<sup>42</sup>, y en la actualidad dicha condición es incluso un requerimiento legal expresamente exigido para ocupar un número considerable de estos puestos. Esta confusión entre élite política y élite burocrática nos anima a calificar a este grupo de personas como *élite político-administrativa*, queriendo señalar con esta expresión que los límites entre la función pública de carrera y la capacidad del partido o partidos en el poder para ubicar a su perso-

nal son, en nuestra administración estatal y a este nivel, difíciles de establecer. **El concepto de alto cargo es, pues, un concepto de naturaleza jurídica, puesto que solo son altos cargos aquellos puestos así definidos por la ley.** Sin embargo, como veremos a continuación, los *altos cargos* y los puestos en los gabinetes ministeriales no son los únicos de la AGE para cuyo nombramiento interviene el criterio de la confianza política. Esta última no es entonces sino uno de los criterios posibles para efectuar un nombramiento, pero no define el puesto desde una perspectiva jurídica sino política, ya que se refiere al principio que rige la voluntad del que realiza el nombramiento<sup>43</sup>.

En segundo lugar, y así entendida, la confianza política **afecta o puede afectar** a un número de puestos difícil de determinar en la Administración estatal española. La razón principal que explica este fenómeno hay que buscarla en aquellas peculiaridades de nuestro sistema de empleo público a las que nos referíamos más arriba, un sistema mixto que pretendidamente pivota sobre la combinación ideal entre puesto y carrera, pero que se desvirtúa por un **procedimiento de provisión de puestos** en el que, junto con el concurso, existe la llamada **libre designación**<sup>44</sup>, en la que la capacidad de libre elección del político<sup>45</sup> (o del político-funcionario o del funcionario-político) puede primar sobre o, al menos, concurrir con otras consideraciones. De esto resulta que, más allá del conjunto de nombramientos de confianza que afecta a los puestos para altos cargos, existe en nuestra Administración estatal un abigarrado universo de puestos cuyos ocupantes, sin pertenecer al grupo de los legalmente definidos como tales, reciben o pueden recibir su nombramiento en virtud de consideraciones que van más allá de la valoración estricta de su capacidad profesional. De acuerdo con nuestro concepto de politización, y sobre todo por lo que se refiere a la *politización de la carrera profesional* de los funcionarios públicos, entendemos que este conjunto de puestos que nuestra legislación denomina de «libre designación» habrían de contabilizarse a la hora de elaborar un mapa de los *puestos disponibles* en la AGE.

Solo una vez hechas las aclaraciones anteriores, estamos en condiciones de esbozar dicho mapa de puestos *disponibles* de la AGE y poner de manifiesto las dificultades para completar un cuadro de los mismos que nos permitiera apreciar su grado real de politización.

#### 4.3. Los puestos disponibles en la Administración General del Estado

Uno de los argumentos periodísticos preferidos tras la celebración de unas elecciones generales, particularmente si estas provocan un cambio de partido o partidos en el gobierno, es el de cuántos y quiénes son los nuevos ocupantes del Ejecutivo. De estos datos se obtienen titulares que pretenden ofrecer una foto fija del perfil de la nueva Administración, ocupada por más o menos «técnicos», más o menos mujeres, más o menos jóvenes, etc. El problema en este sentido es que casi ninguno de estos titulares ajusta sus conclusiones, al menos las contables, a unos criterios que permitan realmente delimitar cuántas personas cesan y cuántas son nombradas tras la formación del nuevo Gobierno. Altos cargos, nombramientos políticos, personal de confianza, altos funcionarios, son solo algunos de los términos utilizados para denominar esta zona borrosa del complejo político-administrativo del Ejecutivo español, que aún se torna más opaca a medida que nos movemos hacia abajo por la estructura de la pirámide administrativa. Ilustremos el problema con el siguiente ejemplo.

A finales de enero del 2005 una revista digital —*La Clave.net*— encabeza un artículo sobre la renovación de la Administración del Estado tras las elecciones del 14 de marzo del 2004 con el siguiente titular: «Los 15 mil cargos "cesantes" del PP tras el 14-M». En el cuerpo de la

noticia se dice que esta cifra podría aumentar hasta los 20 ó 25 mil empleos, siempre, según el redactor, siguiendo fuentes sindicales, e incluye de manera general a ministros, secretarios de Estado, directores generales, jefes de gabinete, subsecretarios, secretarios generales técnicos, asesores de comunicación y ¡secretarias! Por las mismas fechas, un diario económico de tirada nacional —*La Gaceta de los Negocios*—, anuncia que Rodríguez Zapatero eleva el número de altos cargos en más de un 32 %, pasando de los 259 que tenía el último Gobierno Aznar a los 342 que nombra el Gobierno entrante, y cifra en 408 el número de ceses que se habían producido en la Administración General del Estado<sup>46</sup> desde la llegada al poder del Partido Socialista. A efectos de investigar la politización de la Administración no parece lo mismo trabajar con 20 000 casos que con 408.

La disparatada diferencia entre ambas cifras pone de manifiesto las dificultades intrínsecas al simple procedimiento de contabilizar quiénes son las personas que ocupan puestos en la Administración estatal en los que interviene, de alguna manera, el criterio de la confianza política. Esta dificultad puede explicarse por las razones aducidas más arriba —confusión conceptual entre *alto cargo* y *confianza* política y utilización de esta como criterio para realizar nombramientos con el fin de ocupar puestos que no pertenecen al conjunto de los altos cargos a través del procedimiento de la *libre designación*— y nos coloca frente a la ingrata tarea de ofrecer solo datos parciales que no son sino una aproximación a la cifra real de puestos *disponibles*.

**TABLA 1**  
**LA ADMINISTRACIÓN DEL PSOE TRAS LAS ELECCIONES DE MARZO DEL 2004.**  
**ESTIMACION DE PUESTOS DISPONIBLES EN LA AGE<sup>47</sup>**

<b>NOMBRE O CATEGORÍA DEL PUESTO<sup>48</sup></b>	<b>PUESTOS DISPONIBLES</b>
SECRETARÍAS DE ESTADO	21
SUBSECRETARÍAS	44
DIRECCIONES GENERALES	154
SUBDIRECCIONES GENERALES	240 <sup>49</sup>
DELEGACIONES DEL GOBIERNO	19 <sup>50</sup>
SUBDELEGACIONES DEL GOBIERNO Y DIRECCIONES INSULARES	50 <sup>51</sup>
ORGANISMOS PÚBLICOS	222 <sup>52</sup>
AGE EN EL EXTERIOR	163 <sup>53</sup>
<b>TOTAL</b>	<b>913</b>

**Fuente:** elaboración propia según organigramas oficiales tras la aprobación de los Reales Decretos de modificación, reestructuración y desarrollo de la estructura orgánica de los departamentos ministeriales<sup>54</sup> y *La Gaceta de los Negocios* del lunes 31 de enero del 2005.

Tal y como se recoge en la Tabla 1, el número de puestos *disponibles*<sup>55</sup> en la Administración General del Estado tras la victoria del PSOE en las elecciones generales de marzo del 2004 sería de 913. Sin embargo, hay que hacer algunas precisiones respecto a esta cifra al objeto de justificar la consideración de que es poco más que una primera aproximación al número real de puestos *disponibles*.

Lo primero que debe señalarse para ilustrar alguna de nuestras afirmaciones anteriores es que, en una tabla que pretenda mostrar el dato de puestos *disponibles*, no solo pueden con-

tabilizarse los puestos para altos cargos sino también bastantes otros cuyos titulares no ostentan dicha condición, pero sí reciben su nombramiento en virtud, entre otros, del criterio de la confianza. En nuestra Tabla 1 es el caso de las Subdirecciones Generales y de las Subdelegaciones del Gobierno y Delegaciones Insulares<sup>56</sup>, es decir, los puestos de libre designación fácilmente «localizables» de la AGE. A estos efectos, resulta irrelevante que el nombramiento se realice entre funcionarios de carrera<sup>57</sup>, puesto que el mismo depende del ministro, secretario de Estado o director general al que esté adscrita la Subdirección General en cuestión, y en el caso de los subdelegados y los delegados insulares, del delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de que se trate. Por tanto, son personas que pueden ser o no militantes del partido en el gobierno, pero cuyo nombramiento es discrecional y, por tanto, no solo depende de la valoración de los méritos y capacidades del aspirante.

Sin embargo, las Subdirecciones Generales y las Subdelegaciones del Gobierno y las Delegaciones Insulares no son los únicos puestos de libre *designación* en la AGE. Y es en este punto en el que las dificultades para contabilizar *puestos disponibles* se hacen aún mayores<sup>58</sup>. En la Tabla 1 el ejemplo más palmario se manifiesta en una cifra que está y en otra que no está. Comenzando por esta última, se habrá observado que no aparecen los puestos en los órganos colegiados y consultivos de la Administración General del Estado. Un simple vistazo a los organigramas de los departamentos ministeriales refleja la existencia de unos 170 órganos de esta naturaleza, que van desde las comisiones interministeriales a órganos tan relevantes para la ejecución del programa político del Gobierno como el Consejo Escolar del Estado, el Consejo Superior de Política de Inmigración o el Consejo Superior Agrario. ¿Cuántos puestos en estos órganos se renuevan tras cada cambio de gobierno y con qué criterios se nombra a sus ocupantes?

La cifra que sí aparece en la Tabla 1 es la de puestos *disponibles* en los organismos públicos de la Administración estatal, cifra que sabemos muy inferior al conjunto real de puestos *disponibles* en los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales del Estado. De nuevo acudiendo a los organigramas de los ministerios, encontramos un total de 93 organismos públicos, a los que habría que sumar 9 confederaciones hidrográficas y 27 autoridades portuarias. En la Tabla 1 hemos estimado solo la renovación de los presidentes de estas últimas y una media de 2 puestos para cada uno de los otros 93 organismos. Pero, por ejemplo, solo si observamos el flujo de ceses en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) para el periodo comprendido entre abril y septiembre del 2004, resulta que además del director general, otras 32 personas fueron nombradas por el nuevo Gobierno en puestos que, por descontado, incluyen no solo las direcciones de los departamentos de la AEAT, sino también las subdirecciones generales y las delegaciones provinciales.

La AEAT es precisamente un buen ejemplo de la importancia de la distinción conceptual que hemos querido mantener en este trabajo entre *nombramientos de confianza* y *puestos disponibles*. Estos últimos nos remiten a una posición concreta que existe, de hecho, en la organización administrativa, y conocer su número es imprescindible para estimar los niveles potenciales de politización de una administración determinada. Por tanto, **el concepto de puesto disponible hace referencia a un puesto de la Administración potencialmente «politizable», no actualmente politizado**. Por su parte, la superposición del criterio de confianza a los de mérito y capacidad para renovar a las personas que hayan de ocupar esos puestos puede producirse o no, lo cual a su vez nos dará una medida de la renovación de personal que el nuevo partido en el gobierno hace o no hace, es decir, del **grado real de politización de la Administración que realiza un determinado Gobierno**. Por ejemplo, entre las 32 perso-

nas que son cesadas en la AEAT en el periodo consultado hay solo 14 delegados especiales en comunidades autónomas y provincias, con lo cual, y suponiendo que no se hubieran producido más nombramientos con posterioridad, habría muchos más puestos disponibles (al menos uno por comunidad autónoma y uno por provincia) que nombramientos de confianza efectivamente realizados. Otro ejemplo en el mismo sentido nos lo ofrece la renovación de los titulares de las misiones diplomáticas españolas, puesto que en enero del 2005 el Gobierno solo había hecho 54 de los 163 nombramientos posibles para el puesto de embajador.

Por tanto, y de acuerdo con el concepto de politización utilizado en este trabajo, cualquier conclusión sobre los niveles de politización de nuestra Administración estatal pasaría por el conocimiento exacto del número de puestos a disposición del partido o partidos gobernantes y por el de los criterios con los que se producen los nombramientos para ocupar dichos puestos, ya que, además, el número de nombramientos efectivamente realizados solo es relativo. Según estimaciones de Jiménez Asensio (1992) para la Administración estatal española, y con datos de finales de los 80 y principios de los 90, la ratio de alto cargo/funcionario era de uno por cada 1857 empleados públicos. Sin embargo, Jiménez Asensio no contabiliza el total de puestos *disponibles*, sino solamente puestos para altos cargos (incluyendo miembros de gabinetes y asesores) y en una Administración estatal considerablemente más grande que la que tenemos en la actualidad, lo que razonablemente le lleva a concluir que «la Administración del Estado ofrece [...] un grado de politización que se puede calificar de relativo»<sup>59</sup>. Si consideramos que el proceso de descentralización por el que ha pasado el sistema político español en los últimos 30 años ha dejado el número de personas al servicio de la Administración General del Estado reducido a 289 421<sup>60</sup> y hacemos los cálculos con la cifra de los 219 altos cargos que ocupan los órganos superiores (nivel secretarios de Estado) y directivos (nivel subsecretario y director general), resulta que la ratio alto cargo/empleado público es de uno por cada 1321. Sin embargo, esta cifra desciende drásticamente a 317 si hacemos los cálculos solo con la estimación de puestos *disponibles* que aparece en la Tabla 1.

Las diferencias anteriores ponen de manifiesto las dificultades para determinar el grado real de politización de la AGE. Si la politización estructural y funcional de la misma están y pueden seguir estando bien documentadas, apenas sabemos nada de la politización que afecta a la carrera profesional de los funcionarios públicos, ni cuántos son ni cómo se realizan los nombramientos en sus órganos consultivos y colegiados. Como hemos demostrado, solo con considerar como disponibles todos aquellos puestos que aparecen en la Tabla 1, la ratio que nos podría dar una medida aproximada de los niveles potenciales de politización de la Administración estatal desciende de manera palmaria

## 5. CONCLUSIONES

El llamado mito de la separación entre Administración y política se encuentra en el centro de uno de los debates más apasionantes en el estudio de las administraciones públicas. Procedente de las ideas políticas que sustentan el concepto de gobierno en las revoluciones burguesas y de las primeras formulaciones teóricas sobre la administración moderna, su análisis ha sido objeto de diversas interpretaciones durante el último siglo, hasta llegar incluso a ser motivo de la reciente polémica que hemos resumido en este trabajo. Desacreditada por algunos como teoría para explicar la relación entre Administración y política, aquí se ha sostenido que la idea de la separación entre ambas esferas es todavía útil para describir el ser y el deber ser de dicha relación, en cuanto solo dicha separación permite seguir defendiendo

la neutralidad política de los funcionarios como uno de los principios organizadores de las modernas administraciones públicas.

El argumento anterior nos ha permitido definir un concepto de politización en el que a la palabra *política* se le atribuye el que consideramos como su único significado posible en este contexto. Así, entendemos que la idea de politización de las administraciones públicas tiene necesariamente que hacer referencia a la implicación, no de la política en general, sino de los partidos políticos en particular, en estructuras, funciones o carreras consideradas por cada sistema político como propias de la Administración y la Función Públicas. Esta definición permite además hacer una distinción teórica entre tres tipos distintos de politización como son el estructural, el funcional y el personal.

Sin embargo, una cosa es la definición del concepto y otra bien distinta el grado en el que la politización se manifiesta en cada sistema político-administrativo. Tomando como ejemplo el caso de la Administración General del Estado español tras las elecciones generales de marzo del 2004, hemos tratado de mostrar las dificultades para «medir» el grado de la politización de nuestro sistema si lo que tenemos que contabilizar es el número real de puestos *disponibles*, es decir, todos aquellos puestos sobre los que el partido o partidos en el poder **pueden** ejercer alguna influencia. Si conocer esta cifra al menos nos indicaría el potencial de politización de la AGE, solo la confirmación de la utilización del criterio político para proveer estos puestos nos advertiría de la politización real de los que aquí se han denominado *puestos disponibles*. Esta dificultad explica por qué la proverbial politización de la AGE, analizada por autores como Alba<sup>61</sup> y Parrado<sup>62</sup>, no ha podido trascender el universo de los puestos legalmente considerados como *altos cargos*, al igual, por cierto, que ocurre en la mayoría de los análisis recientes sobre la politización de administraciones públicas. Estos análisis se centran mayoritariamente en los distintos tipos de politización en la cúpula de sus respectivas administraciones públicas, mientras que en los niveles administrativos inferiores —sobre todo en el caso de la politización de la carrera profesional— las evidencias son mucho más difíciles de encontrar.

Si consideramos que los argumentos anteriores nos sitúan frente a un dilema, tendremos que elegir entre seguir utilizando un concepto limitado de politización, y referirlo únicamente a la cúpula de las estructuras político-administrativas del Ejecutivo, o conformarnos con analizarlo empíricamente de manera limitada. Si no es así, y ya que difícil no quiere decir imposible, habremos de seguir reflexionando sobre los métodos que nos permitan conocer la politización de las administraciones públicas en toda su extensión.

## Notas

- 1 La primera versión de este trabajo fue presentada en las «Jornadas de Estudio sobre Gobernanza: ¿Quién gobierna? La nueva gobernanza en las administraciones públicas actuales», celebradas en la Universidad del País Vasco los días 27 y 28 de junio del 2007.
- 2 PETERS, B. J. y 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. «Politicization of bureaucracies in historical and comparative perspective», en B. Guy Peters y 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 y J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. Londres: Sage (310).
- 7 PETERS, B. G. y J. Pierre, 2004: 1.
- 8 ROUBAN, L., 2005: 310.
- 9 No siendo este un análisis sobre la politización actual de la Administración central española, es importante explicar que la elección del cambio de gobierno que se produce tras las elecciones generales del 2004 se debe a que es el más reciente en el que se produce, además, un cambio de partido en el gobierno. En estas circunstancias, la aparición de noticias sobre la renovación del personal político es mucho más frecuente que tras una victoria electoral sin cambio de partido. Serán precisamente esas noticias las que servirán como punto de partida para apoyar nuestros argumentos sobre la utilización errónea de determinados conceptos y la necesidad de refinar los mismos para profundizar en el conocimiento de la politización de nuestras administraciones 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 un análisis de algunos de estos estudios, puede consultarse ROMÁN MASEDO, L. 2000. *Las élites político-administrativas en las democracias occidentales*. A Coruña: Servicio de Publicaciones de la Universidad de A Coruña, y la bibliografía que allí aparece. Para un repaso de las aportaciones clásicas sobre el tema, pueden consultarse las contribuciones de Svava y Overeem que figuran en la bibliografía de este trabajo.
- 12 SVARA, J. 1998. «The politics-administration dichotomy model as aberration», *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); y SVARA, J. 2006. «Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept», *Administrative Theory & Praxis* 28 (121-139).
- 13 Debemos señalar que James Svava apenas menciona a Weber en sus cuatro trabajos más recientes sobre este asunto, y ni siquiera incluye su obra en la bibliografía de ninguno de los cuatro.
- 14 OVEREEM, P. 2005. «The value of the dichotomy: politics, administration, and the political neutrality of administrators», *Administrative Theory & Praxis* 27 (322).
- 15 WEBER, M. 1981. *El político y el científico*. Madrid: Alianza (115). De hecho, la existencia de estos dos tipos de actores está directamente relacionada con otras dos cuestiones de capital importancia para el funcionamiento de la democracia representativa, como son el origen de la legitimidad para intervenir en el proceso de elaboración de políticas y, por extensión, los tipos de responsabilidad exigible a políticos y funcionarios (ROMÁN MASEDO, L., 2001a, 2001b y 2005).
- 16 OVEREEM, P. 2006. «In defense of the dichotomy: a response to James H. Svava», *Administrative Theory & Praxis* 28 (143).
- 17 PETERS, B. y J. Pierre, 2004: 2.
- 18 Por cierto, también sabemos que en los altos escalones de las jerarquías administrativas existe un conjunto de actores cuya naturaleza ha sido calificada por algunos autores como «híbrida», es decir, actores que manifiestan pautas actitudinales mitad «políticas», mitad «burocráticas». Este punto no es tan relevante para nuestro argumento, puesto que debemos recordar que la figura del *political bureaucrat* se describe originalmente en investigaciones empíricas dentro de un enfoque conductista que no es objeto de análisis aquí (para una revisión de la bibliografía que analiza esta figura, puede consultarse en ROMÁN MASEDO, L., 2000, en especial la página 25 y siguientes. Más recientemente, algunos autores han revisado sus conclusiones iniciales sobre la evolución de la figura del *political bureaucrat*, como es el caso de Aberbach y Rockman en el artículo de 1997 citado en la bibliografía de este trabajo).
- 19 ROUBAN, L., 2005: 11.
- 20 ROUBAN, L., 2005: 311 y todos los autores que cita. De hecho, Rouban afirma que uno de los problemas al que se enfrenta el investigador al tratar el tema de la politización es «the lack of a precise definition, not of politicization this time, but of the civil service». Véase también 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*. Nueva York: Sage.
- 21 PETERS, B. G. y J. Pierre, 2004: 1-4. Estos autores definen la 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: «la politización puede extenderse más allá de la administración central propiamente dicha y alcanzar a todo el sector público, afectando a empresas públicas, agencias con un status legal mal definido o incluso a corporaciones e instituciones que mantengan una relación contractual con el gobierno».
- 26 Desde luego, no tiene por qué ser suficiente.
- 27 Se insiste en que se trata de una distinción teórica, puesto que es posible que los tres tipos de politización aparezcan combinados de alguna manera en la realidad de las distintas administraciones públicas.
- 28 Para un análisis jurídico del concepto de confianza política, puede consultarse el ya clásico trabajo de MORELL OCAÑA, L. 1994. *El sistema de la confianza política en la administración pública*. Madrid: Civitas, en especial los capítulos primero y segundo referidos a la Administración del Estado.
- 29 DERLIEN, H.-U. (1996) y G. B. Peters y J. Pierre (2004) denominan «estructural» a este tipo de politización, pero creemos que el término «funcional» se ajusta mejor al concepto de politización propuesto, puesto que la creación de gabinetes no politiza estructuras sino funciones administrativas.
- 30 BAENA DEL ALCÁZAR, M. 2005. *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Síntesis (138).
- 31 PETERS, B. G. y J. Pierre, 2004: 2; y DERLIEN, H.-U., 1996.
- 32 Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en las contribuciones al libro editado por Peters y Pierre que aparece en la bibliografía de este trabajo.
- 33 DERLIEN, H.-U., 1996: 153.
- 34 ALBA, C. 2001. «Bureaucratic politics in Spain. A long lasting tradition», en B. G. Peters y J. Pierre (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres/Nueva York: Routledge/ECPR; PARRADO, S. «Civil Service in Spain: a career system without career perspectives», comunicación presentada en la 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>); y PARRADO, S. 2004. «Politicization of the Spanish civil service. Continuity in 1982 and 1996», en B. G. Peters y 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 Recordemos sin embargo que las Cortes Generales también tienen competencia para realizar los nombramientos de algunos cargos como, por ejemplo, el Defensor del Pueblo, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial o los consejeros del Ente Público de Radiotelevisión Española.
- 37 ROMÁN MASEDO, L., 2001b: 21.
- 38 LLORENTE, J. y C. Polo. 2002. «El personal al servicio de las APE», en J. Crespo y G. Pastor (coord.). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill (305).
- 39 Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (BOE del 11 de abril). Esta ley amplía el catálogo de puestos considerados como «altos cargos» en la AGE respecto a la Ley de Incompatibilidades de 1995, pero este hecho no altera en lo sustancial nuestro argumento, a saber, que el concepto de alto cargo es de naturaleza jurídica.
- 40 Véanse las citas bibliográficas de la nota 32.
- 41 Excepto en el caso de los asesores de los gabinetes que tienen el nivel de subdirector general.
- 42 ROMÁN MASEDO, L. 1997a. *Funcionarios y función pública en la transición española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; y PARRADO, S. 1996. *Las élites de la Administración estatal (1982-1991)*. Estudio General y pautas de reclutamiento. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- 43 Véase ROMÁN MASEDO, L., 1997: 64 y ss.
- 44 Durante la elaboración de este trabajo, ha sido aprobado el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) en el que, como en la legislación anterior, se recoge la figura de la libre designación como procedimiento de provisión de puestos de trabajo del personal funcionario de carrera.
- 45 O apreciación discrecional, como reza la letra de la ley (Ley 7/2007, de 12 de abril, artículo 80.1).
- 46 Incluye Organismos Públicos, delegados del Gobierno y embajadores.
- 47 Para elaborar esta tabla hemos empleado los datos correspondientes a los seis primeros meses tras el cambio de gobierno de marzo del 2004 (véase nota 8). Hay que señalar aquí que el hecho de que un partido u otro esté en el gobierno no modifica sustancialmente nuestro argumento, puesto que solo se trata de cifras obtenidas tras una primera aproximación y que bien podrían corresponder a cambios de gobierno anteriores. Nuestro interés no radica tanto en ofrecer al lector cifras exactas cuanto en poner de manifiesto la magnitud del problema.
- 48 Para los puestos de secretario de Estado, subsecretario y director general se han contabilizado también los asimilados, es decir, todos los de la misma categoría, independientemente del nombre que reciban en el organigrama del departamento ministerial. Así, por ejemplo, en el nivel de secretario de Estado se incluyen los puestos de director del gabinete del presidente del Gobierno, secretario general de la Presidencia del Gobierno y director de la Oficina Económica del Gobierno.
- 49 Según se publica en *La Gaceta de los Negocios* del lunes 31 de enero del 2005. Se trata solo de una estimación.
- 50 17 comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.
- 51 43 provincias de comunidades autónomas pluriprovinciales y 7 directores insulares según el RD 617/1997 de 25 de abril de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado.
- 52 Estimación propia según los organigramas de los ministerios tal y como se explica en la página siguiente.
- 53 Según información aparecida en *La Gaceta de los Negocios* del lunes 31 de enero del 2005.

54 Por razones de espacio, la relación de dichos Decretos ha sido suprimida de este trabajo.

55 Insistimos en que se trata de puestos y no de nombramientos.

56 De hecho, el uso indiscriminado del sistema de provisión de puestos mediante libre designación, cual es el caso de las subdirecciones generales y puestos asimilados, ya ha sido considerado entre los especialistas españoles como una forma de politizar la administración (MESA DEL OLMO, A. 2000. *Administración altos cargos de la Comunidad Autónoma Vasca*. Madrid: CIS (17)), aunque en algunos casos solo se la considere como «politización relativa» (MATAS DALMASES, J. 1996. *Las élites políticas de la administración. Los altos cargos de la Generalitat de Cataluña*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya (37)). Por su parte, los propios representantes sindicales de los empleados públicos consideran esta modalidad de provisión de puestos de trabajo como una forma más de politización de la Administración. Véanse si no las declaraciones de dichos representantes tras la firma de un acuerdo con el conselleiro de Presidencia de la Xunta de Galicia para reducir a la mitad los puestos de libre designación de la Administración autonómica gallega (*La Voz de Galicia*, 28 de enero del 2008).

57 A fin y al cabo, este requisito también es necesario para el nombramiento de la mayoría de los altos cargos de la AGE.

58 En este sentido, la inexistencia de una única publicación dentro de la AGE en la que se recojan las Relaciones de Puestos de Trabajo de todos los departamentos ministeriales, incluidos sus organismos autónomos —extremo confirmado a la autora de este trabajo por la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Administraciones Públicas—, complica extraordinariamente, aunque desde luego no imposibilita, el acceso a la información imprescindible para medir el grado de politización de la misma.

59 Paradójicamente, en una Administración tradicionalmente politizada, según reconoce el propio Jiménez Asensio, como es la Administración federal estadounidense, solo 9051 puestos, de un total de 2 720 000 empleados públicos, estaban reservados a nombramientos políticos tras la segunda victoria de Bush, lo cual arroja una cifra de algo más de 300 000 empleos públicos por cada puesto de nombramiento político (<http://usinfo.state.gov/special/Archive/2005/Feb/07-100913.html>), cifra que aumentaría considerablemente si solo contabilizásemos los nombramientos presidenciales que requieren confirmación del Senado, es decir, los nombramientos para puestos en la cúpula de la Administración federal.

60 AGE, entidades públicas empresariales y organismos públicos con régimen específico, según datos del *Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas* de julio del 2007.

61 ALBA, C., 1999.

62 PARRADO, S., 2001 y 2004.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, C. 2001. «Bureaucratic politics in Spain. A long lasting tradition», en B. G. Peters y J. Pierre (eds.). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres/Nueva York: Routledge/ECPR.
- ABERBACH, J. D. y B. A. Rockman. 1997. «Back to the future? Senior federal executives in the United States», *Governance* 10 (323-349).
- BAENA DEL ALCÁZAR, M. 2005. *Manual de Ciencia de la Administración*. Madrid: Síntesis.
- CRESPO, J. y 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 y 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*. Nueva 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. y A. Mesa del Olmo. 1933. *La libre designación en la función pública vasca*. Bilbao: Manu Robles-Arangiz Institutua.
- LLORENTE, J. y C. Polo. 2002. «El personal al servicio de las APE», en J. Crespo y G. Pastor (coord.). *Administraciones Públicas Españolas*. Madrid: McGraw Hill.
- MANIN, B. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- MATAS DALMASES, J. 1996. *Las elites 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*. Nueva 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 & Praxis* 27 (311-329).
- 2006. «In defense of the dichotomy: a response to James H. Svara», *Administrative Theory & Praxis* 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 en la 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 y 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. y J. Pierre (eds.). 2001. *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Londres/Nueva York: Routledge/ECPR.
- 2004. «Politicization of the civil service. Concepts, causes and consequences», en B. G. Peters y 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. y 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: Servicio de Publicaciones de la Universidad de A 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 y 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 & Praxis* 28 (121-139).
- WEBER, M. 1981. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.