

ADMINISTRACION Y POLITICA

Las relaciones entre la actividad política y la actividad administrativa han sido, desde siempre, motivo de atención por parte de los estudiosos del Derecho político, del Derecho administrativo y de la Ciencia de la Administración. En nuestros días, el interés por este tema no ha decrecido; antes al contrario, se ha incrementado ante las variaciones que se experimentan en el marco de los poderes que configuran el Estado contemporáneo.

Recientemente tres autores, Athos Tsoutsos de una parte y Gerard Timsit y Celine Wiener de otra, han abordado esta problemática

en sendos trabajos (1) que, por la actualidad del tema que estudian y por la novedad de los planteamientos que hacen, nos ha parecido de interés comentar en estas páginas.

Una pregunta capital

Gerard Timsit y Celine Wiener, en el comienzo de su artículo, al

(1) Vid. ATHOS TSOUSOS: «Administration publique et politique». *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 4, 1978, pp. 23-32.

Vid. GERARD TIMSIT y CELINE WIENER: «Administration et politique». *Revue française de Science Politique*, núm. 3, junio 1980, pp. 506-532.

examinar la realidad política en Alemania Federal, Inglaterra e Italia, se hacen la misma pregunta que se hace la generalidad de los ciudadanos: «¿Quién gobierna realmente en estos países?». En principio, tal interrogante podría parecernos horética e injustificada; pero si nos adentramos en el mundo de la política tal como hoy se practica, comprobaremos que tiene su razón de ser desde el momento en que vemos cómo el poder es compartido por los políticos y por los funcionarios, por los partidos y por los burócratas en una interrelación que se va intensificando y acentuando.

Resulta entonces que la apariencia de que el poder lo usufructúan tan sólo los políticos ya no tiene la credibilidad de otros tiempos, porque todos sabemos que, en los Ministerios, en las organizaciones administrativas, hay altos funcionarios que se acercan más y más a las áreas de la política, que hacen valer su preparación y su experiencia, que condicionan de una forma o de otra la actuación de los políticos. Los burócratas invaden, pues, lentamente el santuario de la política y se instalan en puestos de alto nivel gubernamental; mientras que también los políticos se adentran en los terrenos administrativos y aspiran a «politizar» decisiones, nombramientos, actuaciones que hasta ahora aceptábamos como necesitadas de una imprescindible neutralidad.

Esta nueva situación viene a romper los esquemas tradicionales que, hasta la fecha, han venido imperando para explicar las relaciones política - Administración.

Hasta ahora, en efecto, se ha venido defendiendo que la Administración está subordinada a la política, que aquélla es auxiliar de ésta, que el aparato administrativo no es más que una herramienta al servicio del Gobierno. ¿Realmente es así? Veámoslo.

La dualidad política-Administración

Athos Tsoutsos, profesor de la Universidad de Atenas, estudia esta dualidad en orden a buscar algunos criterios diferenciales entre los dos términos que la integran.

En primer lugar, es posible decir que «la relación entre política y administración es habitualmente asimilada a la de los fines y los medios», de manera que la Administración traduce en acción las decisiones políticas que se toman fuera de ella.

En segundo lugar, la distinción se basa sobre criterios personales, estableciéndose que la política es una actividad que concierne a personas que tienen un carácter representativo y que, en los sistemas democráticos, son elegidas por los ciudadanos; por el contrario, los funcionarios de carrera son los que se insertan en la órbita administrativa.

En tercer lugar, si la política es dirigida por las presiones de los grupos de intereses, las corrientes de opinión pública, las orientaciones de los partidos, la Administración se dedica a dar cumplimiento a las directivas políticas ateniéndose a unos procedimientos pres-

tablecidos. De hecho, el político se mueve mejor en la zona de la incertidumbre y de creación, aspira al cambio y lo que quiere preferentemente es innovar; en cuanto al funcionario, se desenvuelve en una atmósfera de estabilidad y se comporta con arreglo a unas pautas que le vienen fijadas por la norma.

De todos modos, ninguno de estos criterios resulta plenamente válido porque, como dice el autor citado, «las fronteras entre la política y la administración son en efecto inciertas e inestables», y no es fácil determinarlas con rotundidad y sin titubeos doctrinales.

Si ahora descendemos al aspecto orgánico para tratar de identificar los órganos que ejercen tareas políticas o administrativas, para la doctrina dominante «los órganos administrativos son distintos de los órganos políticos a los que están subordinados».

El Parlamento aparece como la instancia suprema y soberana en cuanto en ella se encarna la soberanía popular; y de ella nace la ley, que es la expresión más genuina de la voluntad general. Fuera del Poder Legislativo, se encuentra el Poder Ejecutivo que está subordinado a aquél, por lo que es un poder derivado y secundario.

Sin embargo, este esquema, en otros tiempos válido y aceptado, no está respaldado hoy por la realidad social, ya que el Poder Ejecutivo se ha configurado como el poder más notable y en él se concentra, de modo creciente, el poder político con anterioridad depositado exclusivamente en el Parlamen-

to. Como señala Athos Tsoutsos, «el Poder Ejecutivo gana cada vez más una fuerza superior, de manera que no constituye un simple ejecutante de las reglas de derecho»; advirtiéndose que «el ascenso del Ejecutivo es un fenómeno común a todas las democracias, sean parlamentarias o presidencialistas».

Dentro del Poder Ejecutivo, tal como ha enseñado la doctrina española, es preciso, a su vez, distinguir entre el Gobierno y la Administración; y ello como consecuencia de que, admitido que el Poder Ejecutivo no se limita a ejecutar las leyes, se impone deslindar Administración y Gobierno, «correspondiendo a este último una función de animación e impulsión». En este sentido, es frecuente que las constituciones se refieran al Gobierno en cuanto órgano con capacidad de dirección política y al que corresponde orientar la política nacional. Por ejemplo, el artículo 82 de la Constitución griega dice que el Gobierno determina y conduce la política general del país conforme a las disposiciones de la Constitución y de las leyes. Y, en cuanto a nuestro texto constitucional, señala que «el Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado», ejerciendo «la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes» (art. 97).

En cuanto a la Administración, se identifica con los Ministerios y la estructura orgánica que los acompaña a nivel central y peri-

férico. En principio, conociendo el papel que juegan los ministros dentro del aparato administrativo, «se podría decir que la Administración está sometida al Gobierno y además que la política expresada por el Gobierno domina la Administración».

Sin embargo, sabemos que estas afirmaciones ya no son exactas y que se han alterado los planteamientos tradicionales. Los funcionarios, especialmente los situados en los puestos más altos, cuentan con unos conocimientos, poseen una especialización y aportan una experiencia profesional, «sobre las cuales se basan necesariamente las decisiones políticas y su ejecución». No es extraño que, en la IV República francesa, André Siegfred señalara que en Francia quien gobernaba era una aristocracia de competencia técnica demostrada, debido a que la Función Pública de mayor rango, es decir, los Cuerpos de funcionarios más sobresalientes, está en condiciones de dominar el entramado del Estado y de condicionar profundamente el comportamiento de los ministros y demás cargos políticos.

Como matiza acertadamente Athos Tsoutsos, «jurídicamente, los funcionarios están subordinados, pero técnicamente son muy frecuentemente superiores»; por ello, el funcionario queda, desde el punto de vista de la ley, subordinado a los ministros, pero no hay que olvidar, como contrapartida, que el funcionario no es ajeno a la acción política y que tiene posibilidades crecientes de influir sobre ella.

La superación del modelo weberiano

Como ha quedado expuesto, en la concepción tradicional, política y Administración guardaban una relación de subordinación entre ésta y aquélla, evocando «un acuerdo preestablecido: el que se instaure entre el dueño y el servidor» (Gerard Timsit y Celine Wiener). Hoy, si no es posible hablar de conflicto, al menos se puede afirmar que está abierta «una lucha de influencia» entre lo político y lo administrativo, entre quienes asumen ambas orientaciones.

A juicio de los autores acabados de mencionar, una distorsión se ha producido entre lo que es y lo debería ser. Si nos atenemos al más puro pensamiento liberal que se expresa a través de los regímenes parlamentarios, arriba debería estar el poder político y abajo la Administración, como «dos mundos separados, pero desiguales, beneficiándose sólo el primero de la legitimidad democrática». En el campo de los hechos, cada vez más nos enfrentamos con la política y la Administración, «dos entidades de contornos que se hacen indistintos, entre las cuales se teje una red de relaciones ambiguas que les hace alejarse del modelo inicial».

La causa determinante de este fenómeno la encontramos en lo que los autores llaman de manera unánime «la emergencia del poder administrativo», que, como tal poder, disputa al poder político la primacía en la gestión y dirección

de los asuntos públicos. Con esta concurrencia se rompe el distanciamiento entre lo político y lo administrativo, ya que, si los administradores pasan a engrosar las filas de los políticos, también éstos se interesan por hacerse presentes en los cuadros de la burocracia.

Con estas palabras, lo que se está es cuestionando la vigencia de la teoría de Max Weber, y especialmente de su mito de una Administración condicionada, con vocación tan sólo de ejecución de las órdenes emanadas de los órganos políticos, y de una Administración dividida en dos clases de funcionarios, los funcionarios políticos, «reconocibles exteriormente en cuanto se les puede desplazar a voluntad», y los funcionarios de carrera, «los verdaderos funcionarios», cuyo mayor honor consiste en cumplir las instrucciones que provienen de la autoridad superior.

Efectivamente, analizando lo que sucede en Italia, Alemania Federal e Inglaterra, se comprueba que «el mito dominante de una Administración de ejecución y de abnegación» se desmorona lentamente y que, junto a él, surgen «prácticas desviantes que lo contradicen y desmienten».

En Inglaterra y Alemania Federal, si nos atenemos a los preceptos constitucionales o a las costumbres de igual naturaleza, las relaciones entre política y Administración se tipifican por dos notas que interesa analizar, y sobre las que, como luego se verá, inciden las «prácticas desviantes».

a) En primer lugar, hay que hablar de una *subordinación* de las instancias administrativas a las políticas, como resultado de los modos de organización de las relaciones que se dan entre los poderes. Está el *principio* de la responsabilidad ministerial, que en Gran Bretaña es el origen jurídico de la subordinación de la Administración a los órganos políticos y en cuya virtud el ministro asume todas las acciones de su Departamento. Y en Alemania hay que referirse al *Ressortprinzip*, o *principio* de la autonomía ministerial, por el cual el ministro goza de la prerrogativa de nombrar a los funcionarios sin tener que consultar al canciller, salvo para determinados aspectos de su carrera. En lo que concierne a la *organización* de las relaciones entre el poder administrativo y el político, se procura que el tránsito de la voluntad política hacia el aparato administrativo se limite a determinados órganos, individuales o colegiados. En Gran Bretaña son órganos colegiados los que juegan el papel de transmisores de la voluntad política y garantizan la subordinación de la Administración; entre los órganos administrativos, destaca el *Private Office*, compuesto únicamente de funcionarios de carrera y que juega un papel de enlace entre el primer ministro y el conjunto de las Administraciones, mientras que como órgano político sobresale el consejero político personal del primer ministro, que examina todas las cuestiones que éste debe conocer y que asiste, en su nombre, a las reuniones de comisiones y

comités interministeriales. En Alemania, además del Servicio de la Cancillería Federal, existen las reuniones de los secretarios de Estado, funcionarios, que aseguran la transmisión de la voluntad política a la Administración. Idéntica misión cumplen, en cada Ministerio, los funcionarios políticos (*politische Beamte*), que ocupan los puestos claves de éstos y que se identifican con los objetivos del Gobierno. Y también hay, al estilo de los gabinetes ministeriales franceses, equipos de colaboradores de cada ministro y que gozan de su confianza. Como dicen Gerard Timsit y Celine Wiener, con la aparición de estos equipos, cuyos hombres reúnen la doble condición de funcionarios y de miembros de partido, «la Alemania del Oeste se aleja del mito dominante fundado no solamente sobre la subordinación de las instancias administrativas a las instancias políticas, sino también sobre su estricta separación».

b) En segundo lugar, hay que referirse a esta *separación* como el otro elemento caracterizante del mito weberiano sobre una Administración en situación de disponibilidad respecto al poder político. Separación que, como puntualizan los autores citados, «se traduce en principio por la imposibilidad para los funcionarios de penetrar el mundo político y para los hombres políticos de entrar en la Administración».

En cuanto al primer punto—*imposibilidad de penetrar en el ámbito político por parte de los funcionarios*—, sabemos que en Gran Bretaña el acceso de éstos a la

actividad de signo político es difícil, en razón a las normas que están vigentes en materia de libertades públicas; aparte del valor que se atribuye a la exigencia de contar con una experiencia suficiente antes de acceder a un puesto político. Las estadísticas son reveladoras al respecto, ya que, de 1945 a 1974, del funcionariado tan sólo han salido 50 diputados sobre un total de 1.758 personas elegidas miembros del Parlamento. En Alemania, la situación es diferente en cuanto al acceso de funcionarios a la condición de diputados; pero resulta muy parecida respecto al acceso de altos funcionarios a niveles políticos, lo que es bastante raro en razón a la separación entre los políticos y los administradores; y así, en 1979, el 96 por 100 de los ministros habían tenido una experiencia en el Parlamento antes de llegar a la titularidad de un Departamento, mientras que desde entonces, de cinco secretarios de Estado funcionarios que han llegado a ministros, sólo uno no había sido antes diputado. La razón de esta situación la encontramos en que en Alemania, a diferencia de Gran Bretaña, se permite a los funcionarios dedicarse a la vida política y presentarse a las elecciones sin tener que dimitir previamente.

Otra medida que obstaculiza el acceso de los burócratas al mundo de la política la tenemos en la llamada obligación de neutralidad política que se reclama de los servidores públicos. Así, la Constitución alemana establece que «el funcionario sirve a todo el pueblo, y no a un partido»; y el Manual

británico, que se pone en manos de quien ingresa en la Función Pública, recuerda que, «legalmente, sirve a la Reina». Este distanciamiento del funcionario respecto a los partidos políticos «constituye un aspecto importante de la separación» a que nos venimos refiriendo, y que es «característica del mito dominante, sobre todo en Gran Bretaña y, en menor grado, en la República Federal».

Y, en cuanto al otro extremo —*imposibilidad de penetrar en el ámbito administrativo por parte de los políticos*—, la rigidez es menor y se producen tránsitos de modo más fácil, aunque sean todavía raros. En Gran Bretaña, el nombramiento de hombres procedentes de la política para destinos administrativos es excepcional, salvo para algunos puestos, como embajadores, altos comisarios o directivos de empresas nacionalizadas. En Alemania, las dificultades son menores: con arreglo a una encuesta de principios de 1970, el 30,8 por 100 de los secretarios de Estado funcionarios y el 9 por 100 de los directores habían tenido antes una carrera política, si bien últimamente esta tendencia se ha paralizado, o al menos ha disminuido.

A partir de estas realidades, según Gerard Timsit y Celine Wiener, es como «se construye y se defiende un mito: subordinados y separados; separados, pero desiguales, tales son los poderes administrativo y político en Gran Bretaña y Alemania Federal». En efecto, en la actualidad, hay relaciones entre ambos poderes, tal como han sido descritas, pero de

las mismas: «tenemos una «imagen mítica», porque otras relaciones están en marcha y están transformando la esencia de la dualidad Administración-política. Son las «prácticas desviantes» ya aludidas y de las que se hablará más adelante.

La emergencia del poder administrativo

La aparición y posterior consolidación del poder administrativo es un tema básico para comprender la problemática que venimos exponiendo. Jacques Chevalier y Daniele Loschak (2), entre otros autores, han abordado el tema con originalidad, partiendo de la idea siguiente: «Como todo cuerpo dotado de competencias propias, la Administración tiende a reforzar por una serie de mecanismos, directos e indirectos, todo lo que determine su autonomía respecto al sistema político y asegure la exclusividad de sus competencias». Es decir, que la Administración y todo el complejo de órganos y unidades que la integran tiende a erigirse como instancia autónoma que no sólo busca desligarse de la sumisión tradicional al poder político, sino que aspira a desplazar a éste del dominio de la vida social en virtud de las cualidades que hoy adornan a la burocracia.

El proceso en virtud del cual el poder administrativo se ha ido consolidando ha sido estudiado detalladamente por Jacques Cheva-

(2) Vid. JACQUES CHEVALIER y DANIELE LOSCHAK: *Introduction a la Science Administrative*. Dalloz, 1974, pp. 64 y ss.

lier y Danile Loschak⁽³⁾, quienes también subrayan las causas de su actual desarrollo y aceleración.

De una parte, la *debilidad del poder político* conduce a «la Administración a actuar como una entidad autónoma». Tal debilitación se debe a que, una vez estructurado el sistema político, éste pierde prestigio y deja paso a la gestión administrativa de directrices muy restrictivas; a que, si bien en los regímenes autoritarios y fuertes éstos imponen su voluntad sobre el mundo de la Administración, en los regímenes democráticos, paradójicamente, se consolida el poder administrativo (P. Legendre), y a la propia inestabilidad política, porque si un régimen carece de fortaleza y aparece como poco seguro, los funcionarios pasan a ocupar un papel dominante (R. Milliband).

De otra parte, a juicio de Jacques Chevalier y Daniele Loschak, el poder administrativo se vigoriza en razón de *necesidades ineluctables*, aun en el supuesto de que el poder político sea fuerte, estable y socialmente bien arraigado. Y sucede así porque la Administración está dotada de tres cualidades, que la sitúan en clara posición de predominio, como son: la *permanencia*, ya que el funcionario es el elemento que encarna la continuidad del Estado y que, por lo mismo, frente a las tendencias partidistas o disgregadoras de los políticos, se constituye en guardián del interés general (E. Sulei-

man); la *cohesión*, dado que la burocracia pública se caracteriza por sus tradiciones, sus ritos, sus hábitos comunes, mientras que el hombre político y el gobernante se dejan arrastrar por la división y el enfrentamiento; y la *competencia*, por cuanto que el incremento de la ciencia y de la técnica obliga a los políticos a encomendarse a las opiniones y consejos de los funcionarios que, por su preparación, están en condiciones de ofrecerlos.

El poder administrativo se constituye, pues, en un poder compacto, bien entramado, que aspira cada vez más a intervenir en la vida social y extender el ámbito de su dominio. Charles Debbsch⁽⁴⁾ ha estudiado con detenimiento el fenómeno del desarrollo del poder administrativo; y, a su juicio, la última fase es la de la Administración como competidora y rival del poder político, al que trata de marginar y sustituir en la dirección de la sociedad.

Las prácticas desviantes

La conversión de la Administración en un auténtico poder ha trastocado radicalmente la clásica concepción de las relaciones política-Administración. El mito de una Administración servidora del Gobierno, neutral en sus actos y distanciada de la arena política, está siendo gravemente erosionado por un conjunto de prácticas y de hábitos que se manifiestan

(3) Vid. JACQUES CHEVALIER y DANIELE LOSCHAK: *La Science Administrative*. Preses Universitaires de France, París, 1980, páginas 61 y ss.

(4) CHARLES DEBBASCH: *Ciencia Administrativa*. Escuela Nacional de Administración Pública, 1977, pp. 53 y ss.

en una doble dirección: los funcionarios acceden al terreno de la política, y ésta invade las parcelas de la Administración. De este modo, poco a poco, va desmoronándose el mito de una Administración separada de la política y de una Administración que vive subordinada a los dictados de los hombres políticos.

a) *¿Funcionarización de la política?*

Gerard Timsit y Celine Wiener se hacen esta pregunta al advertir que «el universo político ha entreabierto sus fronteras» y que dentro de las mismas han empezado a ingresar los funcionarios y a tener cuotas crecientes de responsabilidad y decisión los burócratas. El principio tradicional de la separación entre Administración y política ha quedado roto en tres frentes, que describimos a continuación.

En primer lugar, los funcionarios acceden, de manera progresiva, al ejercicio de responsabilidades políticas. La intensidad de esta penetración varía según los países, siendo menos acentuada en Gran Bretaña y más marcada en Francia; variando también según el tipo de funciones, ya que es más acusada a nivel parlamentario que a nivel ministerial.

En este sentido, la experiencia de los llamados «ministros técnicos» no ha tenido el éxito esperado, pese a la creencia inicial de que colocar al frente de un departamento a un técnico y no a un *amateur* de la política contribuiría a resistir a las presiones de

los diferentes servicios. Aparte de que en la actualidad parece estimarse que un ministro tendrá mayor ascendencia sobre la parcela de la Administración cuya gestión se le encomienda, si es un verdadero jefe político más que un alto funcionario.

Esto es verdad en Gran Bretaña, donde la regla general es que los ministros sean elegidos en el seno del Parlamento, y también en Alemania y en Italia. Sin embargo, en este último país hay lo que se denomina «escolta administrativa» de los ministros, que, además de los gabinetes constituidos por decreto, figuran cerca de aquéllos, y a la que pertenecen altos funcionarios con una especial capacitación técnica y que gozan de una «confianza política cualificada» por parte de los ministros.

Desde otro punto de vista, tanto en Alemania como en Italia es frecuente que los funcionarios detentent un mandato legislativo. Así, en el Bundestag alemán se ha apreciado un incremento constante de diputados que proceden de los cuadros administrativos y de la enseñanza; así, entre 1957 y 1976, la proporción ha pasado del 29 por 100 hasta cerca de un 40 por 100, y aunque una ley de 18 de febrero de 1977 ha ampliado las incompatibilidades entre mandato electivo federal y el ejercicio de funciones públicas, no es de esperar que disminuya la presencia funcional en el Bundestag. En cuanto a Italia, las cifras son menores, pero también importantes; desde 1948, el porcentaje de funcionarios elegidos para la Cámara

de Diputados ha oscilado entre el 25 y el 27 por 100, perteneciendo la mayoría de aquéllos a los estamentos docentes.

En segundo lugar, como «otro medio de invasión», figura la participación de los funcionarios en las instancias políticas de decisión. Su presencia en las reuniones en las que se elabora la estrategia de los Gobiernos y se adoptan las grandes decisiones de índole política se hace cada vez mayor y tiende a convertirse en más intensa.

En Alemania, los secretarios de Estado, funcionarios, hasta 1969 participaban en las reuniones del Gabinete acompañando o sustituyendo a sus respectivos ministros, y fue el canciller Brandt el que puso fin a esta costumbre. No obstante, en los Comités de Gabinete que son presididos por el canciller los ministros son suplidos por un alto funcionario. Y en Italia, igualmente, altos funcionarios participan como expertos en comisiones interministeriales y en reuniones organizadas por el propio presidente del Consejo.

En tercer lugar, los funcionarios, sin necesidad de tener que entrar en el reducto reservado para los políticos, disponen de medios importantes para intervenir. Con ellos se hacen presente en los procesos de decisión, favoreciendo las propuestas que consideran acertadas y, en su caso, bloqueando las que no lo sean.

La realidad es que los ministros se sienten dependientes de sus colaboradores porque no pueden abarcar todos los problemas de su

departamento y porque los funcionarios les presentan las opciones de manera que acabarán aceptando la que ellos valoren como la mejor. Hasta tal punto es así, que en Italia se ha llegado a decir que «la burocracia no es el órgano ejecutivo de la voluntad de su ministro», sino, por el contrario, que «el ministro es el portavoz de los deseos de la burocracia». Y en Alemania se detectan igualmente los mismos síntomas, habiéndose afirmado que las decisiones, incluso políticas, son cada vez más «inspiradas y elaboradas por altos funcionarios, que actúan sin directrices previas del Gobierno», y que «la obstrucción y el sabotaje», en caso de tensión o conflicto, permiten a los burócratas decir la última palabra.

Tampoco Gran Bretaña escapa a esta situación, y «el abuso de poder» por parte de los administradores ha sido duramente criticado. Los ministros se han quejado de la resistencia o, por el contrario, del activismo que se dan en sus unidades y servicios. Uno de ellos ha declarado que el sistema de poder imperante es «una burocracia mandarinal sobre la que no ejerce más que un control ministerial limitado»; alcanzando la cohesión burocrática un nivel tal, que hay casos de funcionarios que indican a sus compañeros de otro ministerio cómo convencer a su ministro para que se ponga al su de aquéllos en un Comité interministerial.

Como resaltan Gerard Timsit y Celine Wiener, la Administración, «independientemente de este poder oculto», algunas de cuyas ma-

nifestaciones acaban de ser expuestas, dispone «de una especie de delegación tácita de competencia»; y es que, como el ministro no puede estar al tanto de todos los asuntos, los funcionarios, que en apariencia se presentan ante la opinión pública como encargados por aquél para llevar a cabo tan o cual gestión, en realidad, actúan por propia iniciativa y deciden por sí mismos. «El esquema clásico —o mítico— tiende así a modificarse: el poder se propaga alrededor o debajo del ministro; la cúspide de la pirámide se erosiona», concluyen los autores acabados de mencionar.

Esta situación ha conducido a una alteración en el reparto de las responsabilidades. En Italia, un decreto de 30 de junio de 1972, sobre *l'alta dirigenza*, ha concedido a los «dirigentes superiores» de las administraciones poderes de decisión y representación jurídica que antes correspondían en exclusiva a los ministros, y, como contrapartida, les ha hecho responsables de la marcha de los servicios. En estos dominios, los ministros sólo conservan un poder de control y de impulso, que apenas han utilizado, por lo que algún autor ha llegado a decir que se ha producido una inversión en «la distinción entre la responsabilidad fundamental y la responsabilidad formal de las medidas, sobre la que se ha fundamentado la Administración italiana durante más de un siglo».

En la misma línea se ha movido Gran Bretaña, admitiendo la reducción del principio de la responsabilidad ministerial. Este prin-

cipio permanece, pero de forma muy genérica, como punto de apoyo del control político. Hoy nadie estima que un ministro debe dimitir si su Ministerio es criticado en los escaños parlamentarios, ni que ha de responder de todos los actos de sus subordinados. Y es que el área de la responsabilidad de los ministros se restringe en la misma medida en que se reconoce la influencia ascendente de la Administración y la imposibilidad de controlarla en todos sus actos.

Por este camino, además, los funcionarios pasan a ser actores y protagonistas en sus respectivos ámbitos y dejan de ser, según una ficción tradicional, «no personas». Al mismo tiempo tiene lugar lo que se ha denominado una «desmitificación del Gobierno», porque si, desde siempre, se ha estimado que el poder político debe mandar sobre la Administración, hoy se acepta cada vez más que el Gobierno depende de los funcionarios para la elaboración y puesta en práctica de su programa.

Ante la invasión de la Administración sobre el campo de la política, dos actitudes no exclusivas pueden tomarse: aceptar parcialmente la situación, implantando nuevas fronteras entre ambas parcelas, como han hecho en Italia, o combatir la intromisión con una «estrategia paralela de infiltración», como ha sucedido en Alemania Federal y también en Italia. Según esta segunda fórmula, a la descrita administrativización de la política se opone una politización de la Administración, a la que ahora toca referirnos.

b) *¿Politización
de la Administración?*

Si tradicionalmente se ha defendido la neutralidad de la Administración con relación a las presiones e interferencias políticas, no faltan en estos momentos rasgos y posturas que anuncian un profundo cambio en este planteamiento.

Para el hombre político es una tentación permanente la de doblegar la Administración a sus presiones de partido y la de reservar los puestos más importantes para los de su grupo o partido. No todos defienden abiertamente el *spoils system*, pero la realidad es que muchos políticos lo practican porque entienden que una condición indispensable para sacar adelante sus proyectos e iniciativas es contar con unos funcionarios leales y solidarios con sus ideas, sin olvidar la práctica tan frecuente de otorgar los empleos y destinos más cotizados en la Administración, empresas públicas, organismos paraestatales, bancos oficiales, etc., a personas vinculadas ideológicamente al Gobierno y como premio a los servicios llevados a cabo con anterioridad.

Como indican Gerard Timsit y Celine Wiener, es en Italia y en Alemania donde esta corriente de imposición de la voluntad política va afirmándose, hasta el extremo de que se ha llegado a hablar de «deformación política subrepticia del sistema de carrera de la función pública» y de «una evolución de la burocracia clásica a una burocracia política». Esta transformación se advierte prin-

cialmente en las Administraciones locales o paralelas, que se caracterizan por contar con un régimen estatutario poco exigente; o en los momentos en que tienen lugar cambios políticos profundos y en los que las consideraciones de esta naturaleza acaban predominando sobre todas las demás.

a) En Alemania, la politización de los funcionarios locales es muy fuerte, y se ha establecido lo que se ha llamado la *Filzokratie*, una especie de red de relaciones entre los medios políticos o sindicales y asociaciones diversas que aspiran al dominio de los partidos gubernamentales sobre la totalidad de puestos de trabajo de la Administración Local y sus empresas públicas. Así, en los Länder gobernados por el SPD, el 87 por 100 de los secretarios de Estado y el 70 por 100 de los directores de Administración pertenecen al partido, mientras que los que están en manos de la CDU la proporción es menor (el 70 y el 56,2 por 100, respectivamente), y la politización es todavía más clara en Berlín Oeste, Scheleswing-Holstein y Baviera, donde el partido dominante acapara los nombramientos en favor de sus adeptos y militantes.

En Italia, la politización en los nombramientos y designaciones es igualmente muy intensa. Los grandes cuerpos se ven afectados por esta tendencia, de forma que, para ingresar en el Tribunal de Cuentas o el Consejo de Estado, hay que pertenecer al partido correspondiente, si bien cuando la politización alcanza mayores cotas es a la hora de cubrir los puestos de dirección en los numerosos orga-

nismos públicos que forman una verdadera Administración paralela. Por eso, Gerard Timsit y Celine Wiener escriben que estos «entienden así a convertirse para los partidos en el poder en instrumentos de dominación tanto como órganos administrativos, y sus responsables son para los gobernantes auxiliares políticos casi tan preciosos como los miembros de los Gabinetes ministeriales, tanto más cuanto que, con frecuencia, disponen de competencias ampliamente discrecionales».

b) La politización conduce a un círculo vicioso, ya que, si es puesta en práctica por el partido en el poder, luego es continuada por los sucesivos partidos que vayan consiguiendo la mayoría. La idea que el Gobierno abriga de que los funcionarios pertenecientes a otras ideologías no sabrán adaptarse a la nueva situación determina que aquéllos sean cesados y sustituidos por otros más afines; y así, una vez tras otra, en una sucesión de personas que no admite límites ni respeta compromisos.

En Italia se ha argumentado para justificar, si no el clientelismo, al menos las designaciones de signo político, que es preciso romper ciertas oposiciones internas contra el Gobierno, por ejemplo la de los defensores del fascismo después de la guerra o la del frente conservador en la época de la experiencia del centro derecha en 1964. En Alemania, un alto funcionario del SPD constataba después de la victoria de su partido en las elecciones de 1969 que «cuando Kisienger abandonó

el poder el estado de ánimo de la mayor parte de los funcionarios de la Cancillería se parecía al de la población soviética en el momento de la invasión por las tropas alemanas en 1941». La opinión pública criticó la marginación de los funcionarios de la CDU, aunque algunos la justificaron en base a la necesidad del Gobierno de contar con «una burocracia leal»; y de otra parte, el régimen de Weimar ya había recurrido a la politización ante la pretensión de configurar una Administración según el modelo republicano. La neutralidad, en general, que se pide a los funcionarios no se entiende en la acepción weberiana, ya que se trata de que sean imparciales frente a los administrados, a la vez que se les permite cada vez más integrarse en los estamentos políticos del país. Por eso, a juicio de Gerard Timsit y Celine Wiener, «a la concepción instrumental de una Función Pública no comprometida se opone progresivamente "el extremo inverso: el funcionario como miembro de una clase política"» (Meinhard Schroder). Y, finalmente, en Inglaterra, en los partidos, parece apuntar si no la tendencia a politizar a los funcionarios, al menos el recelo claramente expresado de que no lo estén ya; y así la prensa, en su día, se hizo eco del sentimiento manifestado por algunos conservadores en el sentido de que «los laboristas han legado al Gobierno altos funcionarios que, si no son socialistas, tienen al menos simpatías altamente colectivistas». Y en un libro de un colaborador de Harold Wilson re-

cientemente se ha podido leer que «contribuir a elaborar una política y después proceder a desmantelarla supone una indecencia intelectual que numerosos funcionarios juzgan difícil soportar».

c) Ante este panorama de creciente interrelación entre los políticos y los funcionarios, los autores a que nos venimos refiriendo se preguntan si no ha llegado el momento de levantar las fronteras entre ambos campos y si no hay que intentar la creación de «un mercado común político-administrativo».

No todas las posiciones se manifiestan tan abiertas y tan «comprensivas» con este acercamiento recíproco política-Administración. Para Athos Tsoutsos la politización de la Administración «encuentra enemigos encarnizados» que la valoran como una amenaza contra las libertades públicas, que puede suponer una discriminación en favor o detrimento de los ciudadanos; como contraria al principio de la igualdad que debe presidir el acceso de quienes aspiran a ingresar en la Función Pública; como un serio obstáculo al funcionamiento de los servicios públicos, y como un peligro para el principio de la continuidad en dichos servicios, en las fases de cambio gubernamental, y que puede llegar a ocasionar la paralización de la Administración.

Perspectivas futuras

Todos los indicios apuntan a una aproximación recíproca entre los políticos y los administradores. El mito weberiano de una Administración segregada de la esfera po-

lítica y convertida en mera herramienta al servicio de la clase dominante en el poder pierde credibilidad en nuestros días, debido principalmente a la aparición del poder administrativo como instancia cada vez más consistente y con mayor amplitud en sus influencias y actuaciones. La burocracia, apoyada sobre el cimiento de su especialización y de su continuidad parece consolidarse como un dispositivo que no sólo está al servicio de los políticos, sino que, en ocasiones, los supera, los condiciona y los suplanta. Puede hablarse, sí, de una neutralidad política en los funcionarios que no ejercitan misiones directivas ni ocupan destinos de relieve; pero es claro que hoy los altos funcionarios se ven implicados en la política gubernamental y no siempre se les puede desvincular de ella y de sus opciones y resultados.

Pensando en el futuro, es presumible pronosticar una difuminación de las fronteras que separan ambas esferas, la política y la administrativa. Los políticos ya se inmiscuyen conscientemente en la Función Pública, y nuestro país es buen ejemplo de ello; pero también las élites burocráticas asaltan, más o menos veladamente, el escenario donde se mueven los hombres políticos, y nuestro país también es buena muestra de ello. Todos los síntomas y augurios de que disponemos anuncian que esta doble interferencia, y este recíproco acoplamiento, van a ser mantenidos, mejor aún, acrecentados, en los años venideros.

VICENTE MARÍA
GONZÁLEZ-HABA GUISADO