

# Burocracia y democracia

**E**l Estado actual necesita una Administración eficaz para asegurar que los bienes y servicios que proporciona a los ciudadanos sean debidamente distribuidos con arreglo al principio de igualdad y equidad. La Administración burocrática no un desvalor, como pretenden hacernos creer los ultraliberales, sino una construcción social necesaria y beneficiosa para racionalizar la convivencia social. Lo vio así Weber, que fue uno de los primeros autores que comprendió el papel necesario de la Administración burocrática en el Estado contemporáneo. Pero, al igual que otras construcciones sociales, la Administración burocrática puede generar exageraciones y patologías, una de las cuáles (la más grave) es la de imponerse por activa o por pasiva a la dirección política que corresponde al Gobierno. No es inútil, en este sentido, recordar que en los regímenes democráticos el Gobierno goza de la legitimidad que otorga la confianza parlamentaria (en los sistemas parlamentarios) o el sufragio universal directo (en los sistemas presidencialistas), por lo que es democráticamente necesario que la burocracia que hace funcionar a la Administración cumpla los mandatos del Gobierno. De ahí que sea preciso que la burocracia y la Administración, a la que ésta hace funcionar, no actúen con autonomía de la dirección política del Gobierno, pues en ese caso el Gobierno sería sólo un cerebro sin brazos.

Tales criterios, propios de cualquier manual de Ciencia Política, necesitan modularse porque otras patologías de la Administración burocrática pueden enturbiar el correcto entendimiento del aserto constitucional que proclama que la Administración Pública ha de estar dirigida por el Gobierno. Una patología, ya desaparecida en Europa es la que se conoce con la denominación anglosajona de *exspoil system*, que consiste en atribuir casi todos o buena parte de los puestos de trabajo de la Administración a los militantes o simpatizantes del partido ganador de las elecciones. Si este fenómeno se denomina de tal manera en lengua inglesa es porque se dio durante mucho tiempo en Estados Unidos. Pero Europa tampoco lo desconoció en el siglo XIX y comienzos del XX como se vio en España con la figura social de los *cesantes* que debían abandonar los Ministerios cuando su partido perdía el poder.

Para combatir el *exspoil system* es necesario asegurar la estabilidad del funcionariado, de modo que quede a resguardo de un despido por causa de un cambio de Gobierno o de Ministro. Y aquí empieza la modulación, porque si es un principio propio del Estado democrático que un cambio de Gobierno o de Ministro no deje en la calle a los funcionarios, también es una exigencia de la dirección política del Gobierno que éste debe elegir libremente a aquellos que ocupan los niveles directivos de la Administración, pues hay un margen de confianza (frecuentemente ajeno a la afinidad política) que se genera o se pierde caso por caso.



Otro elemento que modula el principio general es el grado de autonomía de que disfruta la Administración con relación al Gobierno. La tensión, en ocasiones, ha sido muy intensa como se ha visto desde el siglo XIX con alguna rama de la Administración, como las Fuerzas Armadas, que han buscado la actuación autónoma y externa al Gobierno como si tuvieran una legitimidad propia bajada directamente del cielo o del Derecho natural.

Sin la intensidad con la que se vivió en las Fuerzas Armadas hace unas décadas, el riesgo de su actuación autónoma es una posibilidad real de toda Administración burocrática. Y es un riesgo con graves efectos porque los principios, criterios y decisiones administrativas del Gobierno provienen de un órgano constitucional legítimado por el Parlamento que, a su vez, lo controla. Pero, ¿qué legitimidad democrática tienen las decisiones de la Administración burocrática cuando se separan de las instrucciones del Gobierno?

Peor aún, el riesgo de autonomía de la Administración reside en condicionar o en obstaculizar consciente o inconscientemente las decisiones singulares y las políticas públicas o los planes de un Gobierno.

Una tercera patología puede aparecer revestida de una justificación atrayente. Se trata del reclutamiento neutral de los servidores públicos. Es una exigencia del principio constitucional que establece que la Administración Pública debe servir con objetividad los intereses generales. Pero también puede ser interpretado

*La Administración burocrática puede generar exageraciones y patologías, de las cuáles (la más grave) es imponerse por activa o por pasiva a la dirección política que corresponde al Gobierno. En los regímenes democráticos el Gobierno goza de la legitimidad que otorga la confianza parlamentaria, en los sistemas parlamentarios, o el sufragio universal en los presidencialistas.*

como una exigencia de inamovilidad de los titulares de los puestos directivos (Directores o Subdirectores Generales) que es tanto como proponer que un Gobierno progresista no se rodee de directivos afines o al revés.

Todo ello nos conduce al título de este número de Temas: "Burocracia o democracia". O, poniendo el acento en la contraposición binaria, burocracia *versus* democracia. Pues reconociendo el papel estructural de la burocracia administrativa en el Estado democrático, ¿en qué medida esa burocracia actúa a veces con criterios que dificultan, obstaculizan o (incluso) boicotean la política de los órganos constitucionales de extracción democrática, como son el Gobierno y el Parlamento salidos del voto de los ciudadanos?

Por estos motivos hemos considerado que en la coyuntura política actual de España era necesario realizar un análisis, un diagnóstico, de los elementos constitutivos de la Administración burocrática que pueden dificultar la acción del Gobierno. Elementos constitutivos que han sido establecidos en ocasiones por la Ley, es decir, por el Parlamento. Por lo que es posible que se llegue a la conclusión de que, de existir esos elementos constitutivos que dificultan la acción del Gobierno, son de configuración exógena a la propia Administración, más precisamente fijados por el Parlamento, bajo

el predominio de una opción política concreta en un momento determinado.

Sin intentar descender a la casuística, los principales elementos constitutivos que pueden obstaculizar la acción del Gobierno y, por ende, imponer a la burocracia sobre la democracia, son los siguientes:

En primer lugar, la política de selección de cuadros directivos. Cada Gobierno ha de contar con un margen amplio para elegir a sus cuadros directivos. Y debe elegirlos sin muchas cortapisas subjetivas pues quizá no sea positivo que al acceso a los cargos directivos quede limitado a los funcionarios, excluyendo de la dirección política a otras personas que proceden del sector privado, o del mundo asociativo.

En segundo lugar, la Administración tiene que contratar bienes y servicios para poder ofrecer tales bienes y otros servicios a los ciudadanos. Sin embargo, cuando la legislación de contratos administrativos se transforma en un obstáculo para formalizar el más modesto contrato, la Administración puede quedar prácticamente paralizada o muy ralentizada, dejando sin realizar políticas públicas que mejoran la vida de los ciudadanos.

En tercer lugar, los administrativistas más lúcidos denuncian hace tiempo la denominada "huida del Derecho administrativo" que ha dado organización privada a muchos entes administrativos sin los controles que ese Derecho administrativo contempla.

En cuarto lugar, el debilitamiento del principio constitucional de jerarquía administrativa que aparece cuando los funcionarios ven en los más altos directivos de los Ministerios (Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios) como unos "interinos" de paso, a los que se debe obedecer lo menos posible.

En quinto y último lugar, el debilitamiento del criterio de jerarquía administrativa enlaza con el fortalecimiento del principio departamental, que es el principio de organización gubernamental que sustenta el papel político de cada Ministerio y de cada Ministro frente al principio colegial de responsabilidad de todo el Gobierno.

El lector tendrá ocasión de sopesar de qué manera estas patologías están presentes en la Administración española en estos momentos, limitando la capacidad de dirección política del Gobierno. Y la realidad es que ningún Gobierno puede ser efectivo si su acción política choca con las patologías que acabamos de referir. **TEMAS**