

LOS ALTOS CARGOS: ENTRE LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN

Edición a cargo de Jordi Matas

Revisión de textos:
Miguel Ballabriga

© de la edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals
Barcelona, diciembre 2001

Depósito legal nº: B-26.316-2001
ISSN: 1139-0212

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER
D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS
Gran Via de les Corts Catalanes, 491. Casa Golferichs
08015 Barcelona
Tel. 93-452 71 15 Fax 93-323 34 31
e-mail: fundacio@pisunyer.org
<http://www.pisunyer.org>

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| - Introducción | 5 |
| - Intervenciones | 7 |
| Dra. Laura Román (Universidad de La Coruña) | 7 |
| Dra. Adela Mesa (Universidad del País Vasco) | 10 |
| Dr. Salvador Parrado (UNED) | 12 |
| Dr. Ramón Bouzas (Universidad de Santiago de Compostela) | 18 |
| - Conclusiones | 23 |

INTRODUCCIÓN

En esta publicación se recogen las intervenciones de los cinco ponentes que participaron en el Taller sobre *Los altos cargos: entre la política y la Administración* que organizó la Fundació Carles Pi i Sunyer y que tuvo lugar el día 20 de mayo de 2000. El principal objetivo de las ponencias fue poner sobre la mesa los principales datos obtenidos en las distintas investigaciones y aportar, de este modo, nuevas perspectivas para el análisis de los niveles políticos de las administraciones y de las relaciones entre política y administración. Por lo tanto, no se trataba de ofrecer recetas infalibles para resolver los problemas que a menudo generan estas relaciones sino, simplemente, de aportar nuevos elementos de reflexión para su estudio.

Para ello fueron invitados cinco profesores de distintas universidades españolas que dedicaron sus tesis doctorales al estudio de los altos cargos, de las relaciones entre política y Administración, y del control político en distintos niveles administrativos españoles. Concretamente, las tesis analizaron determinados aspectos de la alta estructura de la Administración general del Estado (durante la transición y durante la etapa socialista), de la Administración vasca, de la gallega y de la catalana. Posteriormente, a partir del poso teórico, empírico y metodológico que generaron aquellas investigaciones, todos ellos han seguido reflexionando sobre estas cuestiones y han iniciado nuevos trabajos para tratar de dar más luz a las confusas relaciones entre política y Administración.

Las ponencias presentadas en el Taller resumen algunas de las viejas y nuevas aportaciones que los cinco profesores han ido aportando, desde distintas perspectiva teóricas y metodológicas, al estudio de la elite política de nuestras administraciones y a su control político. Se trata, en definitiva, de cinco exposiciones que, por un lado, resumen los principales conceptos teóricos sobre el mito de la separación entre Administración y política, y, por otro, aportan recientes hallazgos basados en exhaustivas investigaciones empíricas sobre la Administración central española y sobre las administraciones autonómicas catalana, gallega y vasca. Todas ellas, con el matiz y el énfasis que paradójicamente ofrecen los años de dedicación a un mismo tema, nos pueden sugerir nuevas vías para la investigación de los niveles políticos de la Administración y para calibrar el control político y el grado de politización de las administraciones.

INTERVENCIONES

Dra. Laura Román (Universidad de La Coruña)

Mis colegas van a ilustrarnos sobre cómo se concreta el problema de la relación entre Administración y Política en tres Comunidades Autónomas y en la Administración central del Estado, y lo van a hacer centrándose en una de sus manifestaciones más evidentes: la existencia de altos cargos, es decir, de cargos de nombramiento político. Yo voy a limitarme a exponer cuál es el origen del problema y a plantear algunas de las cuestiones que todavía hoy están abiertas y que creo necesitan de una reflexión con profundidad. A mi modo de ver, esta reflexión se debe hacer tanto desde el lado de la Política como desde el lado de la Administración. No entraré en los problemas que para esta relación entre Administración y Política, ya confusa de por sí, están trayendo algunas de las nuevas reformas de las Administraciones Públicas occidentales. Se trata del conjunto de reformas etiquetadas bajo el nombre genérico de Nueva Gestión Pública, cuya filosofía ya se ha incorporado en buena parte del discurso oficial y que engloban una serie de medidas hasta ahora implantadas principalmente en los países anglosajones, pero que podrían incorporarse al resto de los países occidentales adaptándolas a las distintas culturas político-administrativas (creo, en este sentido, que sería bueno que fuéramos capaces de ir anticipando sus consecuencias). En cualquier caso, mi intervención se va a centrar en las dos teorías políticas que apoyan la ficción de la separación entre Administración y Política, ficción que ha estado en vigor hasta hace poco y que para algunos todavía lo está, independientemente de que los hechos la vengán poniendo en cuestión, sobre todo debido al crecimiento de las Administraciones Públicas después de la Segunda Guerra Mundial.

Aunque parezca que nos alejamos un poco de la cuestión, es bueno recordar que toda la doctrina política liberal se monta alrededor de la idea de la protección y la libertad del individuo. Para ello resulta imprescindible controlar el poder político y es entonces cuando la teoría de la *separación de poderes*, que es la primera que va a dar lugar a la idea de la separación entre Administración y Política, se construye al servicio de esta idea del control del poder. Encontramos ya aquí una primera fórmula de control de la Administración que se desprende de la subordinación del ejecutivo respecto al legislativo que predica esta teoría. En su exposición más sencilla, lo que nos dice la teoría es que el legislativo hace unas leyes que el ejecutivo simplemente aplica a casos particulares. Dicho de otro modo, a partir de la formulación de esta teoría, la expresión "hacer política" parece quedar circunscrita a lo que se hace en el Parlamento, mientras que a la burocracia se le asigna la tarea de administrar los designios de los políticos que han sido previamente formalizados en leyes. Por tanto, más de un siglo antes de que Max Weber en Europa y Woodrow Wilson en Estados Unidos sentaran las bases del modelo tradicional, el modelo clásico de Administración pública, el problema de la relación entre Política y Administración ya estaba planteado. Lo que ocurre es que la doctrina liberal nunca entiende que esta relación sea problemática. De hecho, lo que hace la teoría de la separación de poderes al crear esta ficción, es describir una Administración que no "piensa" y que carece de poder discrecional alguno. Respecto al problema del control de la Administración esta visión facilita mucho las cosas, puesto que la necesidad de controlar la Administración o de delimitar su campo de actuación, - una Administración muy poderosa en tiempo de las monarquías absolutas -, queda resuelta acomodando su funcionamiento a las reglas del Estado de Derecho y, en los países de la Europa continental, a las reglas del Derecho Administrativo.

Esta Administración cosificada que nos describe la doctrina liberal, resulta mucho más fácilmente controlable que la Administración de corte patrimonial que vino a sustituir. Se trataba simplemente, por lo menos en teoría, de establecer todo un entramado de controles jurídicos que dijeran lo que la Administración podía o no podía hacer y que además tipificaran cómo debía hacerlo. Pero esta ficción de la separación entre Administración y Política tiene otra consecuencia que creo nos interesa muy especialmente y es que dos tipos humanos, de naturaleza radicalmente opuesta, son los únicos posibles en este modelo. Está, por un lado, el político y, por otro lado, el funcionario, que es un sujeto "controlado por naturaleza". Algunas de las afirma-

ciones que, por ejemplo, hizo Weber en varios de sus escritos, resultan muy ilustrativas en este punto. Al formalizar el modelo clásico de Administración en Europa, Weber describe dos tipos ideales: el del funcionario y el del político, y desestima la posibilidad de que existan tipos híbridos en la Administración. En realidad, desestima la existencia de niveles intermedios de personal que canalicen las órdenes políticas a través de los cauces administrativos y que, por lo tanto, conviertan los planes de acción, formulados por los políticos, en acción. En este esquema weberiano que encaja perfectamente en la doctrina liberal de la responsabilidad política, sólo el político es responsable, puesto que sólo el político utiliza valores, ideologías y juicios de valor. Esta es, precisamente, la esencia del político: utilizar ideologías y juicios de valor, justo lo contrario de lo que debe ser la naturaleza del funcionario.

Además de la separación de poderes, una segunda teoría dentro del liberalismo político que está muy directamente relacionada con nuestro tema es la del *gobierno representativo*. En la teoría política del siglo XVIII, son numerosos los autores que utilizan reiteradamente el argumento de que los gobernantes mantienen el poder por mandato del pueblo y que además deben ejercitar el poder de acuerdo con los términos de ese mandato. De manera explícita, este principio se va a recoger en el artículo 3 de la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* que dice: "Toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane especialmente de aquella". ¿Qué significa esto para nosotros? Pues que de nuevo tenemos una Administración situada en un segundo plano y subordinada a la institución en la que reside la soberanía nacional: el Parlamento. El Parlamento no sólo hace política que luego se formalizará en unas leyes que la Administración va a ejecutar, sino que además -y esto es lo trascendente- es la única institución legitimada para hacerlo. Es decir, mientras que la teoría de la separación de poderes nos indica lo que debe hacer el legislativo y lo que le corresponde al ejecutivo, la teoría del gobierno representativo nos informa sobre la legitimidad de sus actuaciones.

Para completar este panorama, que nos describe una Administración separada de la política, aparece durante el siglo XIX un concepto dentro de la Administración que nos interesa particularmente: el de neutralidad política. El concepto de neutralidad política aparece como consecuencia del crecimiento de la Administración del Estado liberal y de la necesidad de que el personal a su servicio tuviera los conocimientos técnicos necesarios para ejecutar órdenes políticas cada vez más complejas. Se requirió una Administración de profesionales, permanente y alejada de los vaivenes de la política. Esta Administración, de acuerdo con la teoría de separación de poderes y de la teoría del gobierno representativo, no podía ser otra que una Administración políticamente neutral. De esta manera resulta que el concepto de neutralidad política se convierte en el centro de las reformas administrativas desde mediados del siglo XIX, va a formar parte esencial del modelo legal racional weberiano y se concibe para una Administración que está separada del y subordinada al poder político.

Es en este momento y, más concretamente, en la misma definición del concepto de neutralidad política de la burocracia, cuando empiezan los problemas. Efectivamente, desde el principio el concepto de neutralidad política encierra, en realidad, dos significados distintos. Un primer significado, al que llamaré "significado A", dice que la neutralidad política se ha de entender como la no-participación de los funcionarios en la fase de elaboración de políticas públicas. Un segundo significado, el "significado B", dice que la neutralidad política de los funcionarios se debe entender como que éstos no han de participar en actividades de naturaleza partidista, es decir, que no deben intervenir en las actividades de los partidos políticos ni, por supuesto, pertenecer a partidos políticos. Por tanto, si el principio de neutralidad política se puede entender en cualquiera de estos dos significados, la burocracia, para ser neutral, no ha de actuar en ninguno de ambos campos. Será a partir de aquel momento, entre mediados y finales del siglo XIX, cuando se va a sustituir una Administración basada en el sistema de botín (el sistema de cesantías en nuestro país) por una Administración de profesionales. Y, además, alrededor de todas estas reformas que pivotan sobre el concepto de neutralidad política, se transmite la idea de asociar una Administración no politizada con una Administración "limpia" y una Administración politizada con una Administración corrupta. En este sentido, buena parte de las reformas que tienen lugar en el siglo XIX y que se enfocan hacia el concepto de neutralidad política, lo hacen para evitar la corrupción, en algunos casos realmente insostenible, en la que habían caído algunas Administraciones públicas occidentales.

Dos hechos van a trastocar de alguna manera este esquema liberal que podría parecer en principio perfecto. Tenemos dos teorías políticas que encajan perfectamente con una teoría de carácter administrativo: la teoría de la separación de poderes y la de gobierno representativo, junto con la teoría de la neutralidad política. El primer hecho que trastoca este esquema es la misma aparición de la *democracia representativa*, que va a tener cierto efecto contradictorio acerca de cuál es la única institución que legítimamente puede hacer política. Así, la democracia representativa significa abrir la posibilidad de que aquellos elegidos en las urnas nombren cargos no representativos, es decir, de que comience un proceso en el que la delegación de representación sea múltiple; un proceso basado en un concepto que no tiene nada que ver con lo jurídico y, en cambio, sí con lo político: el concepto de confianza. El Parlamento deposita la confianza en el gobierno y éste la deposita en unos cargos políticos no electos, no representativos, que están situados en la parte superior de la Administración y que están delimitados de manera diferente en cada sistema político-administrativo.

El segundo hecho que trastoca el esquema liberal es que después de la Segunda Guerra Mundial las actividades del Estado siguen creciendo y la necesidad de expertos se hace del todo evidente. De esta forma, las burocracias públicas pasan a una situación sensiblemente distinta de la que habían disfrutado antes de la Guerra y, sobre todo, hasta finales del siglo XIX. A partir de la consolidación y expansión del Estado de bienestar se empieza a reconocer que la Administración tiene que entrar de alguna manera en el campo de la política y que, por lo tanto, por lo que se refiere a sus puestos más altos, la burocracia deja de ser neutral. Pero este reconocimiento de que la burocracia ya no debe ser neutral sólo se produce respecto a lo que he denominado "significado A". De este modo, a la burocracia se le reconoce un papel en la elaboración de políticas públicas y, por lo tanto, en el proceso político que tiene lugar "dentro" de la Administración. Su legitimidad para participar en ese proceso tiene su origen, precisamente, en sus conocimientos técnicos. A partir de ese momento la burocracia ya no se considera separada ni necesariamente subordinada al poder político, sino que, sobre todo en sus puestos más altos, se va a considerar unida de alguna manera a las instituciones políticas que van a trabajar dentro de la Administración. Así, desde mediados de los años sesenta, la idea de la neutralidad de la burocracia se va a referir casi exclusivamente a su no-implicación en el juego político que supuestamente tiene lugar "fuera" de la Administración, es decir, en el juego político protagonizado por los partidos. La burocracia, por lo tanto, ha de ser apolítica en el sentido de no partidista.

Quisiera concluir planteando algunas de las cuestiones que nos sugiere este panorama y que, en mi opinión, son básicamente tres. En primer lugar, este espacio de naturaleza ciertamente indefinida que deja abierto la idea de gobierno representativo, ¿es un espacio para la politización de la Administración y, por lo tanto, "malo" para la democracia (si consideramos que la politización es mala de por sí)? O de lo contrario, ¿se trata de un espacio para el control político de la Administración y, por lo tanto, "bueno" para la democracia, (puesto que una Administración controlada es una exigencia de los regímenes democráticos)?

En segundo lugar, el reconocimiento de la participación de la burocracia en los procesos de toma de decisiones públicas, que implica su no-neutralidad en el primero de los sentidos a los que me he referido, deja abiertas a su vez un par de cuestiones. La primera es ¿cómo se produce a partir de ese reconocimiento la relación entre Administración y Política? Es decir, si entendemos que los altos escalones de la Administración tienen necesariamente que intervenir en la formulación de políticas, ¿cómo se va a producir a partir de este momento una relación entre Administración y Política entendida hasta ahora como una relación de subordinación? Y también podemos cuestionarnos hasta qué punto la burocracia puede y debe ser neutral, entendiendo la neutralidad en su "significado B", es decir, hasta qué punto debe ser no partidista.

Por último, y en vista del desarrollo de estos procesos que dejan abierto ese margen para la politización (o para la burocratización en algunos casos) la pregunta que me hago al final sería la siguiente: ¿no sería realmente necesario replantear los mecanismos de control de la Administración y con ellos, desde luego, reformular el viejo principio de la responsabilidad política? Es decir, ¿no sería necesario delimitar de nuevo cuáles son las responsabilidades de la Administración y cuáles son las responsabilidades de los políticos y hacerlo de acuerdo con unas coordenadas pensadas para el siglo XXI que necesariamente difieren de las del siglo XIX?

Dra. Adela Mesa (Universidad del País Vasco)

Mi exposición no va a estar dirigida a presentar expresamente y de forma detallada las características de los altos cargos de la Administración vasca, sino a reflexionar sobre las relaciones entre Política y Administración, y a cómo podemos plantear el problema. Voy a exponer lo que podría ser una aproximación al estudio sistemático de las relaciones entre Política y Administración, y aportaré algunos datos de cómo éstas se plasman en la Administración vasca.

Pienso que, en primer lugar, es necesaria una delimitación de conceptos para saber qué actores forman parte de esas relaciones entre Política y Administración. A mi modo de ver, intervienen tres tipos de actores: *los cargos de designación política*, los funcionarios que ocupan puestos de *libre designación* y el *personal eventual*. Pues bien, según cómo se presenten estos actores en las Administraciones públicas pueden darse situaciones de *politización* en las mismas. Este es uno de los conceptos más importantes a la hora de atajar el análisis de las relaciones entre Política y Administración. Un primer significado del concepto de *politización*, desde una visión genérica del mismo, sería decir que ésta consiste en la invasión de la política sobre la Administración, y que podríamos concretar, por ejemplo, en aquellos políticos que se hacen cargo de tareas técnicas.

Para poder medir el fenómeno de la politización tenemos que buscar indicadores que nos sean útiles. Pienso que uno de ellos puede ser el empleo de la provisión de puestos de trabajo a través de la libre designación. La libre designación, en sí misma, no es un factor de politización, pero su mala utilización (perversa) nos puede llevar a situaciones de politización: hacer recaer premeditadamente este tipo de puestos en funcionarios que tengan carné del partido en cuestión, buscar la afinidad exclusivamente personal de la autoridad política que proceda al nombramiento o utilizar la libre designación para puestos para los cuales no está específicamente pensada. Por ejemplo, en 1992 en la Comunidad Autónoma Vasca el 68% de los puestos reservados para la provisión mediante la libre designación recaían en las categorías C y D (generalmente, secretarías de alto cargo). No quiero decir que la libre designación no esté pensada para estos puestos, pero no exclusiva ni fundamentalmente, sino que todos sabemos que, en principio, va dirigida sobre todo a puestos directivos de responsabilidad. Ciertamente, también podemos ver la utilización de la libre designación como un instrumento de control que le sirve al político para controlar la Administración, para asegurarse fidelidad y para poder realizar su programa.

Otro factor de politización es la utilización de personal eventual, asesores y personal de confianza. Nuevamente, por sí mismo ello no es un factor de politización, puesto que es legítimo que haya asesores y debe haberlos. Pero se convierte en un factor de politización cuando hallamos un número excesivo de asesores y cuando se actúa con oscurantismo. Así, en la mayoría de las Administraciones públicas –yo lo he comprobado en la vasca, pero creo que en la catalana ocurre algo semejante– es prácticamente imposible saber quiénes son, dónde están o qué hacen los asesores. Si hubiera más transparencia sobre esta figura, el funcionamiento general de la Administración se vería beneficiado. El número también es importante. Por ejemplo, en 1993 en Cataluña había alrededor de 218 asesores, mientras que había 90 en la Comunidad Autónoma vasca. Es decir, que a pesar de que la Comunidad Autónoma vasca siempre ha destacado entre todas las Comunidades Autónomas por poseer un elevado número de altos cargos, y por tanto, ser la más politizada, si empleamos este criterio, si utilizamos como criterio el personal eventual, sería Cataluña la que destacaría a este respecto. La utilización de personal eventual se torna, en definitiva, en nuestras Administraciones públicas, un elemento disfuncional por su desregulación y por su falta de nitidez.

Un tercer factor de politización sería lo que se denomina *inflación orgánica y departamental*, es decir, la creación artificial de departamentos y órganos innecesarios. El nombramiento de titulares de órganos vacíos de competencias, lo que se ha llamado *elefantiasis*, genera departamentos con funcionalidad escasa, pobre o nula que, en realidad, acaban provocando un efecto de bola de nieve. Es decir, la creación artificial de una nueva consejería conlleva el nombramiento de titulares, de altos cargos, de servicios materiales y de otro tipo de personal que ocasiona el incremento del gasto de la Administración y de disfuncionalidades en su funcionamiento. En la Comunidad Autónoma vasca esta situación se plasmó principalmente en la primera legislatu-

ra, en la que se creó de entrada una Administración gigante, con doce departamentos, cuando realmente el nivel competencial era todavía muy escaso. Pero también se refleja en la cuarta legislatura por efectos del reparto de poder. En la cuarta legislatura tenemos un segundo gobierno de coalición y, por necesidades de reparto de poder entre los partidos coaligados, se crea un departamento, el de *Economía y Planificación*, prácticamente vacío desde el punto de vista competencial.

Hay otros factores a considerar como, por ejemplo, los niveles de rango-jerarquía, es decir, en cuántos niveles de jerarquía precisa estar estructurada una administración. En el caso de la Comunidad Autónoma vasca hay dos rangos de jerarquía por debajo del consejero: los viceconsejeros y los directores; pero también existen otras figuras que confunden el panorama. Efectivamente, están los secretarios generales, que presentan todos los rangos posibles de la Administración, es decir, los secretarios generales han tenido rango de consejero, de viceconsejero, de director e, incluso, de subdirector (funcionarios que ocupan puestos por libre designación). Así pues, decir secretario general en la Administración vasca no es decir mucho, si uno no dice dónde está ubicado y cuál es el decreto de estructura orgánica que indica realmente su rango y sus funciones.

Otro factor que he mencionado antes es el numérico, es decir, cuántos altos cargos. El factor numérico como factor de politización sólo tiene valor desde el punto de vista del estudio de la evolución de las propias estructuras administrativas. El decir que en la Comunidad Autónoma vasca en la actualidad hay 152 altos cargos quizás no significa nada. Es mucho más ilustrativo observar la evolución que han seguido los altos cargos a lo largo de todas las legislaturas. Así, en la tercera legislatura, que es cuando se forma el primer gobierno de coalición, el número de altos cargos se incrementa extraordinariamente en un 30%. De la primera a la cuarta legislatura el incremento es del 50% y, en sentido contrario, en la quinta legislatura hay una reducción de altos cargos como consecuencia del proceso de reforma administrativa: se redujo por decreto a diez el número de consejerías y, en consecuencia, se disminuyó el número de altos cargos en un 16% aproximadamente. Este proceso de contención continúa en la sexta legislatura (iniciada en 1999). De modo que se explica así, en una parte importante, el crecimiento y reducción de las estructuras administrativas.

El factor numérico también tiene interés desde el punto de vista comparado, puesto que si contrastamos administraciones con características similares podemos, por un lado, calibrar si estamos ante administraciones sobredimensionadas o no y, por otro, tratar de buscar una explicación. En este sentido, si comparamos las diversas Comunidades Autónomas podemos afirmar que el nivel competencial, por ejemplo, no justifica por sí mismo el mayor número de altos cargos en las mismas. A igual nivel competencial, la Comunidad Autónoma vasca tiene más altos cargos que Cataluña. En las primeras legislaturas, los altos cargos en la Comunidad Autónoma catalana sumaban dos tercios de los que había en la Comunidad Autónoma vasca, y a partir de la tercera y cuarta legislatura son prácticamente la mitad. Por lo tanto, el nivel competencial por sí mismo tampoco explica el que una Comunidad Autónoma tenga más altos cargos que otra.

Finalmente, quisiera lanzar algunas cuestiones que pienso que nos pueden ayudar para debatir acerca de las relaciones entre Política y Administración. Por ejemplo, ¿los altos cargos han de estar reclutados exclusivamente por criterios políticos o también deberían influir criterios técnicos?, ¿cuántos niveles de designación política son los ideales: uno, dos, tres...? Y, para terminar, quisiera señalar un aspecto relacionado con el mismo concepto de politización. *Politización* siempre se interpreta en un sentido peyorativo, pero *politizar* también puede entenderse en el sentido de proyecto político concreto y de la puesta en práctica del mismo. Una administración de técnicos, una tecnocracia, podría solucionar muy fácilmente las cuestiones técnicas –por ejemplo, hacer puentes–, pero quizás carecería de un proyecto de sociedad que salvaguardara el interés general y los valores comunes –saber dónde colocar el puente, cuándo hacerlo, etc., por seguir con el ejemplo.

Dr. Salvador Parrado (UNED)

De forma muy sintética voy a tratar la politización de la Administración central española. Para ello, voy a dividir mi presentación en tres partes. Una, sobre las tendencias; otra sobre las consecuencias, y la tercera, sobre los «dramas» y las preguntas abiertas. Al final de la exposición habría que plantearse si hay algún margen de maniobra para modificar la situación presente. De entrada quisiera, no obstante, hacer dos advertencias. En primer lugar, considero que la politización, es decir, el control por criterios políticos –no meritocráticos– de la política de personal, es un elemento funcional del sistema y, en segundo lugar, que en este debate me pongo del lado del funcionario.

En mi primer trabajo sobre la politización de la Administración central me dediqué a estudiar cómo se reclutaban los cargos de designación política –de director general hacia arriba– entre 1982 y 1991. Para esta intervención he comparado cómo se reclutaron estos mismos cargos durante el primer gobierno socialista de 1982 y cómo se hizo en el primer gobierno del PP de 1996, para resaltar las diferencias y las similitudes entre ambos cambios de gobierno. En este sentido habría que decir algunas palabras sobre el diseño de la organización y el modo de reclutamiento.

Respecto al diseño organizativo habría que subrayar dos cuestiones interconectadas que se han ido desarrollando a lo largo del período: la presidencialización del sistema y la politización de la estructura ministerial. En primer lugar, se tratará la evolución del ámbito de la presidencia. A partir de 1982, cosa lógica cuando se desconfía de quienes han hecho la transición desde dentro, el gobierno socialista crea una administración paralela en el entorno de la presidencia. Este entorno no ha parado de crecer y de fortalecerse. Según los momentos ha contenido un gabinete fuerte, una o dos vicepresidencias sin y con responsabilidades en un ministerio (en los dos Ministerios más importantes: Economía y Presidencia) y, además, cierto control sobre la elaboración del presupuesto a través de la Oficina Presupuestaria. Por lo tanto, si en 1982 hay una reacción frente a la desconfianza que producía tener personas de épocas anteriores, a partir de 1996 lo único que se hace es reforzar esa tendencia de controlar el sistema desde el núcleo de la cúpula de la Administración central. En Alemania, por contraste, el gabinete suele estar formado por unos cuantos expertos y no tiene la importancia que aquí se le ha otorgado a este entorno.

En cuanto al segundo aspecto de la dimensión organizativa, la politización de la estructura ministerial, habría que retrotraerse a los tiempos de Franco. Durante el régimen franquista, el ministerio estaba tutelado, además de por el ministro, por el subsecretario (quien controlaba los medios personales, presupuestarios y organizativos del Ministerio) y el secretario general técnico. Ambos tenían el acceso político al ministro en ausencia de partidos políticos y el control de los medios administrativos. Con la llegada de la transición todo siguió igual, aunque lo ideal hubiera sido desplazar completamente de la esfera política al subsecretario y al secretario general técnico mediante el refuerzo político de otros cargos. No se hizo en aquellos momentos, pero paulatinamente se ha ido limando el poder político del subsecretario (y por ende del secretario general técnico) sin mermar sus recursos administrativos. Esto se ha conseguido mediante varias medidas: desde 1983 mediante la institucionalización del gabinete –figura política–; desde 1993 a través de la participación de los secretarios de Estado en la Comisión de Subsecretarios y Secretarios de Estado preparatoria de las deliberaciones del Consejo de Ministros, y, a partir de 1996, haciendo que el subsecretario y el secretario general técnico tengan un perfil netamente funcional (por contraste al perfil más político de los secretarios de Estado y los secretarios generales). Es decir, paulatinamente se va controlando la Administración para conseguir que unos cargos controlen los recursos materiales y técnicos, mientras que otros se encarguen de la agenda sectorial del ministerio. Además, el número de organizaciones para las cuales los criterios de nombramiento eran políticos y no meritocráticos ha ido aumentando en un período en el que la Administración central se estaba quedando vacía por sus transferencias a las Comunidades Autónomas. En este sentido, podemos recordar que el número de altos cargos se convirtió antes de las elecciones de 1996 en el arma arrojada de la oposición. A la hora de la verdad, el número de cargos que tenían el PP tras las elecciones de 1996 y el PSOE antes de las elecciones, se diferencian en 25, con lo cual la reducción fue menos drástica de lo que se presumía.

En cuanto a la forma de reclutamiento, voy a anticipar un par de curiosidades sociodemográficas. En el aspecto generacional, la entrada de los cargos del PSOE en 1982 supuso una transición respecto a lo que se esperaba del sistema, porque entraron con una edad media de 43 años, es decir, la verdadera transición en la cúpula de la Administración se produce en 1982, y no en 1975 ó 1978 con la promulgación de la Constitución. El cambio generacional que se ha producido con la entrada del PP (con 46 años de edad media) tiene una explicación diferente. Como consecuencia de la consolidación democrática se hubiera esperado una edad media superior en los cargos del PP (en torno a los 50 ó 52 años; Alemania podría servir de nuevo como ejemplo, pues la edad media de cada cambio de gobierno ronda los 53 años), pero la “revolución interna” del PP liderada por Aznar, condujo a personas jóvenes al poder.

Por lo que se refiere a la procedencia geográfica, el fenómeno de la centralización se cumple tanto para el primer gobierno socialista como para el primer gobierno del Partido Popular. Esta centralización se sustancia en el hecho de que Madrid se encuentra en el centro de las etapas vitales por las que pasan los cargos de designación política. Así, un tercio de los cargos considerados nació en la capital de España, un 70% de estos cargos obtuvo su licenciatura en una universidad madrileña y al menos las tres cuartas partes de los mismos desempeñaron en Madrid su cargo previo al nombramiento por Real Decreto como cargo de confianza. Estos porcentajes son muy distintos en un sistema de tradición federal como el alemán, en el que no existe una centralización de las distintas etapas vitales.

Otra cuestión relativa al reclutamiento que también me gustaría destacar es de dónde proceden estos cargos en el seno de la Administración. En la Administración general del Estado, como es sabido, abundan los grandes cuerpos que tienen y han tenido un control tradicional muy fuerte sobre los nombramientos políticos. En tiempos de Franco eran los «todopoderosos» grandes cuerpos que después no han perdido poder en ese sentido. Pero hay una diferencia: durante el franquismo dominan los cuerpos de juristas y de actividades puramente jurídicas (notarios, abogados del Estado, magistrados, jueces, profesores universitarios de Derecho, etc.), mientras que durante el periodo socialista dominan los cuerpos de contenido generalista (mayoritariamente basado en el derecho, pero también en otras ciencias sociales como la economía y la ciencia política). Así, los principales cuerpos de procedencia de los cargos nombrados en 1982 son los Administradores Civiles del Estado, los economistas, los técnicos comerciales, los inspectores de finanzas, los diplomáticos y los miembros de los cuerpos docentes universitarios. En cambio, los cuerpos dominantes en 1996 vienen a revivir la importancia del derecho y de los cuerpos que habían gozado de notable influencia durante el periodo franquista. Los abogados del Estado y los fiscales comienzan a tener importancia, así como los ingenieros, los diplomáticos, los profesores universitarios y los inspectores de finanzas. Si bien parecía que los juristas iban siendo paulatinamente desplazados por los economistas y los licenciados de otras disciplinas, en 1996 se experimenta un *revival* de la situación durante la dictadura.

Existen diferencias con respecto a la procedencia de la posición previa. Tradicionalmente, entre el 90% y el 95% de los cargos de designación política durante la etapa franquista procedían de la Administración. En el primer gobierno socialista, las tres cuartas partes de los cargos habían ocupado una posición en la administración (normalmente central) antes de acceder al puesto de confianza política. El 25% restante se repartía a partes iguales entre la política y el mundo empresarial. En el primer gobierno del PP de 1996, en cambio, solamente dos tercios de los cargos nombrados habían ocupado como puesto previo uno en la Administración. En este caso, los cargos procedentes de la empresa privada del tercio restante suponían una mayoría con respecto a los cargos procedentes de la política.

En esta apretada síntesis sobre las diferencias y las similitudes entre los cargos de designación política del primer gobierno socialista y el primer gobierno popular, se podrían extraer algunas conclusiones. En primer lugar, la continuidad ha sido más importante que el cambio. Se observan tendencias muy similares en las pautas de actuación del primer gobierno socialista y el primer gobierno del PP por lo que respecta al reclutamiento de los cargos políticos de confianza. En segundo lugar, y dentro de una tendencia similar, se detecta que se refuerzan los elementos políticos de la estructura administrativa. Si durante el periodo franquista, los puestos más relevantes de la Administración central poseían un perfil más bien técnico con capacidad de

influencia política (subsecretario y secretario general técnico), a estos puestos se les ha ido limando su perfil político, y se ha destacado su perfil funcional. Así, desde 1996, el subsecretario y el secretario general técnico, quienes controlan los recursos del ministerio, deben incorporar necesariamente la condición de funcionario. En tercer lugar, y a pesar de la apertura del sistema, la mayoría de los cargos políticos de confianza están ocupados por burócratas, en el sentido, de que pertenecen a un cuerpo de funcionarios para cuyo acceso se precisa de una titulación universitaria. Parece que el perfil de los cuerpos durante el primer gobierno del PP se parece más a los cuerpos dominantes durante el período franquista, en los que dominaban aquellos íntimamente relacionados con las ramas jurídicas (notarios, registradores, jueces, diplomáticos...). En el primer gobierno del PSOE, los cuerpos relacionados con el derecho tenían un peso algo menor.

Una vez que se han abordado las conclusiones de esta escueta presentación sobre la situación de la zona fronteriza entre la Política y la Administración de la Administración central del Estado se plantearán algunos «dramas» y preguntas que aún quedan por resolver.

Un primer «drama» aún sin resolver se radica en el hecho de que los cargos políticos ministeriales han perdido cierta cuota de poder en las dos últimas décadas como consecuencia del cambio de escenario político, tanto hacia el ámbito supranacional como hacia la esfera subnacional. En las épocas anteriores los cargos políticos de la Administración central no sólo se encargaban de la planificación y de la adopción de las principales decisiones públicas sino también de su ejecución. En el nuevo Estado autonómico insertado en la Unión Europea, el control de estos cargos sobre los programas públicos ha disminuido considerablemente. Por tanto, el poder ejercido desde estos puestos comienza a ser más simbólico que real.

Un segundo «drama» está relacionado con el hecho de la rotación de los puestos de la cúpula administrativa. Aunque este tema no lo he tratado en mi charla, después del análisis que hice de las pautas de reclutamiento y de carrera de los cargos políticos de la Administración central, pude detectar que el tiempo medio de estancia en un puesto de la cúpula se reducía aproximadamente a 3,1 años. Este período de tiempo suele ser breve para llevar a cabo los proyectos de medio y largo plazo. La excesiva rotación de los puestos de confianza política casa mal con el «negocio» administrativo, que es más bien de desarrollo lento. Ello se agrava por la característica típica de la cultura administrativa, en la que la nueva persona designada para el puesto suele traer bajo el brazo sus proyectos y tiene por costumbre introducir en el cajón del olvido los proyectos de su antecesor.

Un tercer «drama» está relacionado con los altos funcionarios que son nombrados para un puesto de designación política, quienes alcanzan el cenit de su carrera a una edad relativamente joven (en torno a los 40-45 años). Cuando alcanzan este puesto suelen haber consolidado el nivel 30 y cuando dejan de desempeñarlo, sus posibilidades de ascenso han desaparecido, a no ser que ocupen otro puesto de designación política. Si esto no es así, nos encontramos con personas brillantes que han alcanzado a una edad muy temprana el techo de su carrera y les quedan pocas perspectivas de futuro y escasos incentivos para trabajar con ilusión. La peor parte se la llevan los funcionarios que desempeñaron un puesto de designación política durante el mandato del gobierno anterior perteneciente a otro partido político. Los puestos en los «cementeros de elefante» suelen estar apartados de los aspectos interesantes de la gestión y de la planificación: ¡cuantos menos papeles y documentos toquen mejor, no vaya a ser que la lien!

Teniendo en cuenta los «dramas» anteriores, sería conveniente formularse las siguientes preguntas. En primer lugar, ¿dónde se debería establecer la frontera entre los nombramientos con criterios políticos y los nombramientos enmarcados en el sistema meritocrático? En segundo lugar, ¿cómo se podrían combinar los criterios de responsabilidad política con los criterios relacionados con los resultados? En tercer lugar, ¿cuáles son los medios que se podrían emplear para que los funcionarios sigan los criterios políticos delimitados por los cargos de confianza? Finalmente, ¿qué se hace con los cargos que ha dejado de desempeñar un puesto de responsabilidad política y poseen una experiencia notable sobre la organización? Con la charla ofrecida no se han examinado estas cuestiones dado que el material empírico en el que me he basado no permite tratarlas, pero entiendo que son cuestiones de relevancia que podrían suscitar el debate en los próximos minutos de diálogo.

Dr. Jordi Matas (Universidad de Barcelona)

Basaré mi exposición en algunos de los datos obtenidos en dos investigaciones que he realizado en los últimos años: una primera sobre los altos cargos y otra mucho más reciente, y todavía inacabada, sobre los consejeros de Cataluña. La metodología utilizada en ambos trabajos fue, básicamente, la entrevista personal a través de un cuestionario de aproximadamente unas 160 preguntas. En el caso de los altos cargos entrevisté al 95% de los 81 que estaban en activo al inicio de la cuarta legislatura y, en el de los consejeros, al 97% del total de 44 que ha habido desde 1980 hasta las elecciones de 1999 (cinco ya han fallecido). Voy a presentar simplemente aquellos datos que mejor nos informan sobre el objeto de esta reunión: las relaciones entre Política y Administración.

Antes de pasar a ver estos datos quisiera destacar algunos aspectos que, a mi entender, han influido en la estructura y el funcionamiento de la Administración catalana. En primer lugar, el extraordinario protagonismo de la Administración, probablemente superior al que hallamos en otras Comunidades Autónomas. La presencia ininterrumpida durante veinte años de una misma coalición de gobierno ha fortalecido el protagonismo de la Administración catalana. Y si a ello añadimos que durante once años CiU ha gozado del apoyo de la mayoría absoluta de sus diputados, el protagonismo aparece más acentuado, puesto que la estabilidad gubernamental tiende a fortalecer la Administración y a debilitar el peso del Parlamento.

Una segunda característica es que Cataluña es la única Comunidad Autónoma que siempre ha sido gobernada en coalición y ello ha implicado activar la lógica de los gobiernos de coalición (como, por ejemplo, la distribución de parcelas de poder entre los partidos que forman parte del gobierno y la negociación permanente de las políticas gubernamentales). Además, se trata de unos gobiernos de coalición en los que la asignación de un departamento a uno de los partidos gubernamentales no significa el control absoluto de un departamento, es decir, que hallamos altos cargos de CDC en departamentos dirigidos por UDC, y viceversa. Ello comporta algunos efectos en el funcionamiento y el control político de los departamentos.

Señalar, en tercer lugar, que Cataluña es la única Comunidad Autónoma que siempre ha sido gobernada por partidos de ámbito no estatal. Ni CDC, ni UDC, ni ERC son partidos de ámbito estatal sometidos a posibles disciplinas partidistas dictadas desde órganos situados más allá del territorio de Cataluña. Aunque la influencia de esta característica en la Administración catalana no es tan explícita, podemos considerar que tiene algunos efectos en las fuentes de reclutamiento de los altos cargos y, más concretamente, en la nula importación de altos cargos de otras administraciones (central o autonómicas).

Otra característica conocida es que Cataluña, junto con Extremadura y Castilla La Mancha, sólo ha tenido una persona que haya ejercido el cargo de presidente del Gobierno. Ello también genera determinado funcionamiento «presidencialista» de la Administración, que en nuestro caso se acentúa por las características peculiares de Jordi Pujol que enfatizan su liderazgo. Incluso aquellas personas que han formado parte de sus ejecutivos desde 1980 hasta 1999 son muy conscientes de la influencia de Pujol en la actividad administrativa. Así, para casi todos los consejeros, la función más importante de su cargo consiste en relacionarse con el presidente de la Generalitat (mucho más importante que relacionarse con el resto de consejeros, con el Parlamento o con su partido). La mayoría (el 60%) de los consejeros consideran que el presidente de la Generalitat influye mucho en las políticas que impulsan sus departamentos (influencia que es incluso superior a la que ejercen los altos cargos de estos departamentos). Otro 60% afirman que la intervención del presidente es fundamental en la distribución de las partidas presupuestarias entre los departamentos. Un 40% reconoce que el presidente también influye mucho o bastante en el nombramiento de los altos cargos de su departamento. Y, finalmente, para acabar de demostrar la preeminencia del presidente en la Administración catalana, un 30% de los consejeros (es decir, casi uno de cada tres) piensa que el presidente de la Generalitat de Cataluña tiene un protagonismo «excesivo» (así es como lo califican) y que, por lo tanto, debería tener menos. Un 30% de respuestas que reivindican reducir el protagonismo de Jordi Pujol es, sin duda, un porcentaje muy elevado si tenemos en cuenta que se trata de la opinión de sus inmediatos colaboradores.

Finalmente, otra cuestión previa que deberíamos recordar es que en el año 1980, cuando CiU consiguió entrar por primera vez en el Gobierno de la Generalitat, era un momento idóneo para crear una administración nueva y sobre todo para introducir una cultura administrativa distinta. En este sentido, la mayoría de los consejeros (los dos tercios) manifiestan que, a pesar de las dificultades políticas y jurídicas, se perdió una oportunidad histórica extraordinaria para crear una Administración alejada de las viejas inercias de otras administraciones y, más concretamente, de la Administración central. No poder alcanzar aquel objetivo inicial significó imitar la división departamental de la Administración central, potenciar el centralismo administrativo, instaurar una acusada jerarquía departamental, aumentar en exceso el número de cargos de designación política y de asesores (casi la mitad de los consejeros reconoce que el número de asesores que hay en la Administración catalana es excesivo), politizar los niveles funcionariales (me refiero a funcionarios, no a altos cargos de la Administración), favorecer una escasa profesionalización de los órganos directivos (así lo considera un 30 % de consejeros) y sobredimensionar la Administración (sobre todo inicialmente, aunque todavía hay algunos departamentos sobredimensionados o mal estructurados)

Repito el dato: los dos tercios del total de consejeros que ha habido entre 1980 y las elecciones de 1999 consideran que durante los años ochenta se perdió una oportunidad para crear en Cataluña una Administración moderna y distinta. Pero es que además, cuando se les pregunta si con el paso de los años el funcionamiento de la Administración ha ido mejorando (comparando la década de los ochenta con la de los noventa), una cuarta parte dicen que ha funcionado siempre igual, otra cuarta parte creen que ha ido mejorando y un tercio consideran que ha ido empeorando. Esta última respuesta (el funcionamiento de la Administración ha ido empeorando) no sólo es mayoritaria entre aquellos que estuvieron en activo durante la década de los ochenta sino también entre aquellos que lo estuvieron en ambas décadas.

¿Cuáles son, telegráficamente, las características de los altos cargos de la Administración catalana? En primer lugar, su politización. Esto significa que los principales criterios que se utilizan para su nombramiento son básicamente políticos. Ello no debe tener, a mi modo de ver, una interpretación necesariamente negativa, sino que me parece lógico e incluso positivo que para cubrir los cargos de designación política se requiera tener un perfil político. El dominio de la política, del entorno político y social que rodea al alto cargo, de la negociación política y, en definitiva, del arte de la política, son virtudes que no deberíamos menospreciar para este tipo de cargos, sino más bien al contrario: son altamente recomendables.

A pesar de lo que acabo de señalar, la mayoría de los altos cargos de la Administración consideran que tienen un perfil más técnico que político (mucho más acusado en los secretarios generales que en los directores generales). Se trata, en mi opinión, de una forma de legitimar su cargo. Así, una persona que ocupa un cargo en la Administración y que no ha sido elegida por las urnas, le resulta más cómodo utilizar argumentos técnicos para legitimar su cargo (sobre todo si la legitimidad y el perfil políticos no gozan de buena prensa). En cuanto a la dicotomía especialista-generalista, hay un claro predominio de los generalistas: el 71% de los altos cargos (donde hallamos todos los secretarios generales) se consideran generalistas y el 24%, especialistas.

El 40% de los altos cargos estudiados eran funcionarios, pero ello no significa necesariamente que éstos sean más «profesionales» o más «técnicos» que los demás. En este sentido, es preciso destacar que el 80% de los altos cargos que eran funcionarios de la Administración catalana estaban afiliados en uno de los dos partidos coaligados en el gobierno (porcentaje claramente superior al de los altos cargos no funcionarios).

Del total de altos cargos analizados, los dos tercios estaban afiliados a CDC o a UDC y el tercio restante eran independientes (aunque no neutrales, puesto que manifestaron claramente sentirse muy próximos a CDC - mucho más que a UDC-). Desgraciadamente, no tenemos datos sobre filiación política relativos a otras Comunidades Autónomas para poder comparar, pero intuyo que se trata de un porcentaje elevado. Además, no son simples afiliados sino que se trata de personas que ya hace tiempo que lo están (la mayoría incluso desde antes del año 1980), que asisten a los congresos que celebra el partido y que incluso han ocupado un cargo en el partido. En definitiva, no se trata de simples afiliados sino de militantes históricos activos e incluso de elites de sus respectivos partidos.

En cuanto a la profesión que ejercían antes de entrar en la Administración, la mayoría de los altos cargos proceden de empresas privadas (el 35% eran altos cargos de empresas privadas) y, en segundo lugar (un 31%), de otras administraciones (de la Administración central o de la Administración local). Otro elemento que me llamó la atención son los cargos administrativos ocupados antes de llegar a ser altos cargos. En primer lugar, hay que señalar que el 40% no hizo carrera dentro de la Administración o, dicho en otras palabras, su primer cargo fue el de director general o de secretario general, mientras que el 60% ocupó un cargo inferior (en el caso de los consejeros los porcentajes están cambiados: el 60% no ha hecho carrera dentro de la Administración y el 40% restante ocupó un cargo inferior). En segundo lugar, de los distintos cargos ocupados previamente por los altos cargos, el que predomina es el de jefe de servicio (mientras que en el caso de los consejeros lo más habitual es el paso de director general a consejero).

En cuanto a la percepción que tienen los consejeros de la figura del alto cargo, de entrada podemos señalar que para la mayoría (más del 80%) el cambio de un consejero debe comportar necesariamente el cambio de todos los altos cargos. En realidad, esto es lo que suele ocurrir: cuando cambia un consejero casi inmediatamente hay un relevo del secretario general, mientras que el cambio de los directores generales se procede a medio plazo, una vez el consejero ha superado el proceso de adaptación al departamento.

La mayoría de los consejeros consideran que los altos cargos deben tener un perfil ideal más técnico que político, sobre todo en el caso de los secretarios generales (el 76% de los consejeros piensan que los secretarios generales debería ser más técnicos que políticos, mientras que el porcentaje baja hasta el 57% en los directores generales). En cambio, cuando hice esta misma pregunta a los altos cargos, las respuestas difirieron en el sentido de otorgar mayor importancia a los aspectos políticos en el perfil ideal de su figura. Los altos cargos reivindican una mayor repercusión política de su actividad cotidiana.

Una respuesta clave para observar si, más allá del ejercicio de funambulismo que parece recomendar la teoría, los altos cargos de la Administración catalana se decantan más hacia la política o hacia la Administración, es la que dan los consejeros a la siguiente pregunta: ¿cómo influyeron en usted los siguientes aspectos en el nombramiento de sus altos cargos? Las puntuaciones (mucho, bastante, poco o nada) de las distintas posibles respuestas (la opinión del presidente de la Generalitat, la sintonía política con el candidato, la sintonía personal con el candidato, la opinión de los dirigentes de su partido, la condición de funcionario del candidato, la opinión de los funcionarios del departamento y los conocimientos que el candidato poseía sobre el sector que tenía que dirigir) nos indican que el principal criterio es, como era previsible, éste último: casi los dos tercios consideran que se trata de un factor muy importante. El segundo factor más importante es la sintonía personal con el candidato, seguido de la sintonía política (casi un 70% consideran que es muy o bastante importante) y de la opinión del presidente de la Generalitat (un 40% de los consejeros reconocen que la opinión de Jordi Pujol influyó mucho o bastante en el nombramiento de sus altos cargos). En último lugar está la condición de funcionario del candidato (para el 70% se trata de un factor de nula influencia). Por lo tanto, se persigue una cierta especialización, pero al mismo tiempo buscan una sintonía personal y política avalada por el presidente.

La interpretación que algunos partidos de la oposición han ido realizando de los datos que brevemente he expuesto siempre ha sido negativa, como un claro indicador de una politización indeseable. Como he señalado anteriormente, considero positiva una cierta dosis de politización bien entendida de los altos cargos. En este sentido, no me parece correcto asignar un valor fatalmente negativo a la politización y, por lo tanto, me parece un error identificar politización con corrupción, clientelismo, amiguismo, *enchufismo* u otras prácticas de este estilo. Del mismo modo, tampoco me parecería correcto dar un valor esencialmente negativo a la funcionarización de los altos cargos, a pesar de que haya centenares de funcionarios que, lejos de la política, desarrollan una actividad cotidiana claramente corrupta. Por otro lado, tampoco considero idónea la contraposición entre profesionalización y politización, como si uno pudiera llegar a ser un buen político de la noche a la mañana. A mi modo de ver, aquellos que están en el vértice de las direcciones generales, de las secretarías generales (tal como están diseñadas actualmente) o de las consejerías deberían ser unos buenos profesionales de la política que, si es necesario, las escuelas de Administración Pública se encargarán de adaptarlos a su

puesto de trabajo. Si profesionalizar la alta Administración significa cerrar el paso a los políticos y dar entrada a unos «profesionales» que previamente han sido preparados en determinados centros académicos de prestigio y que carecen de experiencia política, me parece una mala idea. Poner al frente de los departamentos o de sus divisiones sectoriales a individuos sin conocimientos políticos, sin criterios políticos, sin habilidades políticas, sin visión política y sin sensibilidad política significa apostar por una Administración tecnocrática alejada de la base teórica sobre la que se asienta nuestra democracia.

Dr. Ramón Bouzas (Universidad de Santiago de Compostela)

Los datos correspondientes a la Comunidad Autónoma de Galicia ratifican la existencia de procesos de politización en los sentidos que se han expresado anteriormente (cargos de libre designación, sobredotación de personal eventual o inflación orgánica).

Para empezar, si desde el punto de vista del análisis político sintetizamos la trayectoria 1982-2000 de la Administración de la *Xunta* de Galicia, detectamos tres períodos distintos: en general, estos dieciocho años se caracterizan por el liderazgo de tres presidentes diferentes, la existencia de cinco legislaturas y la formación de siete Gobiernos de legislatura con un total de catorce remodelaciones. En lo que respecta a la morfología de cada Gobierno, advertimos una etapa en minoría (1982-1983) –la única de toda la trayectoria autonómica– que tiene lugar durante el primer año de la primera legislatura; una etapa en coalición (desde 1983 hasta 1991), período que abarca desde la primera legislatura hasta el primer año de la tercera (incluso, durante su primer año de presidencia Manuel Fraga Iribarne cuenta con el apoyo de algunos diputados que anteriormente habían pertenecido a la UCD y que, posteriormente, formarían un grupo independiente); y una etapa de mayoría absoluta, que se inicia en 1991 y se prolonga hasta la actualidad.

Desde el punto de vista del análisis organizativo habría que recordar que toda la estructura se consolida en torno a 1986, y que hacia 1988 también se estabiliza el contingente profesional de recursos humanos que presta sus servicios en la Administración de la *Xunta* de Galicia.

En lo que atañe al análisis de las elites, comentaré brevemente los hechos más destacados que se relacionan con los titulares de los departamentos y con los altos cargos.

Respecto a los titulares, recordemos en primer lugar que durante todo el período estudiado, el número de departamentos ha oscilado entre 9 y 13 (en este momento hay 12): el número máximo se alcanza durante la primera legislatura, y el mínimo coincide con el final de la primera legislatura y el inicio de la segunda (1984-1987); en lo que respecta al número de departamentos actualmente existente, a juzgar por las últimas noticias aparecidas en la prensa gallega, se podría afirmar que está a punto de aumentar, con lo que el conjunto de departamentos ascendería a 13, lo que supondría el incumplimiento de una vieja promesa que Manuel Fraga hizo sobre la contención de la inflación del aparato administrativo, expresada en el programa de modernización.

Desde 1982 han existido 49 departamentos y 61 personas han desempeñado su titularidad: 39 sólo lo hicieron una vez, y 22 ocuparon el puesto de *conselleiro* en más de una ocasión. ¿Qué tendencias se pueden observar en este contingente?

El período de mayor inestabilidad coincide con la década de los ochenta, durante la cual las características personales y la posición política de los responsables de los departamentos condicionaría completamente la persistencia de las *consellerías*. Es decir, durante ese período la razón de ser de la creación y la misma actividad de las *consellerías* dependería directamente de la voluntad y actividad política de sus ocupantes.

En contraste con ese período, durante la década de los noventa –si cabe, con la excepción de las *consellerías* sin cartera, cuya creación revela motivaciones similares a las presentes durante la etapa precedente– las causas que impulsan la introducción de nuevos departamentos o la prolongación de la actividad de los ya

existentes guardan mayor asociación con dos factores: la presión por llevar a la práctica determinadas políticas contenidas en los programas electorales; y la necesidad de restaurar, en el marco autonómico, las políticas públicas que en el ámbito de la Administración Central se venían ejecutando en relación con determinadas materias posteriormente asumidas, vía transferencia, por la Xunta de Galicia.

En otro orden de cosas, frente al primer período, durante la década de los noventa aumenta el porcentaje de titulares que ocupan a la vez escaño en el Parlamento de Galicia, alcanzando en la actualidad, aproximadamente, el 83%. Asimismo, a medida que transcurren los años aumenta también el porcentaje de *conselleiros* que han desempeñado puestos de altos cargos, llegando a representar en la actualidad los titulares de departamento que han ocupado anteriormente alguna secretaría general o dirección general (el 50%). Sin embargo, en ninguno de estos casos la “promoción” de alto cargo a *conselleiro* se realiza dentro del mismo departamento; es decir, que no existe promoción intradepartamental.

En cuanto a la formación académica de los titulares, a pesar de las imprecisiones que se detectan sobre esta materia en algunas biografías –como ponen de manifiesto los estudios de Guillermo Márquez o Celestino García– destacan la carrera de derecho (68%) y las ingenierías (20%).

Finalmente, en lo que concierne a la permanencia en el cargo, se observa que la tendencia a la estabilidad de los *conselleiros* está muy favorecida por la homogeneidad ideológica de los Gobiernos en los que desempeñan su puesto: hasta 1989, durante las dos primeras legislaturas, sólo el 35% de los titulares de los departamentos lograron agotar la legislatura en la que fueron nombrados, frente al 70% del período 1989-2000.

En relación con los altos cargos, sin desear cuestionar ahora algunos problemas básicos que entraña su propia definición –aspecto al que anteriormente otros colegas han aludido y que se reproduce en el caso de Galicia– resumiré algunas tendencias, entre las cuales deseo ya destacar, a modo de titular, el aumento progresivo de este contingente desde 1982: si en ese año su número total ascendía a 41, en la actualidad alcanza ya los 66 efectivos, cantidades, en cualquier caso, mucho más modestas que las que se comentaron en relación con Cataluña o el País Vasco.

Para empezar señalaré que a lo largo del período que examinamos, el índice de rotación de los altos cargos ha ido disminuyendo. Para obtener esta observación hay que tener en cuenta que se han analizado un total de 313 individuos (de los cuales sólo 19 son mujeres) que ocuparon 442 puestos de alto cargo. Pues bien, al estudiar la rotación se advierte que los que han ocupado el cargo de secretario general muestran una rotación más elevada, en perfecta sincronía con los relevos que se han producido en la titularidad de los departamentos. Por su parte, los que han desempeñado un cargo de director general evidencian una estabilidad prácticamente constante desde mediados de los años ochenta (a juzgar por otros datos conseguidos al analizar la evolución de la estructura organizativa, se puede afirmar que la cadencia descendente en la rotación de los directores generales ha sido paralela a la secuencia de consolidación que se observa en el aparato administrativo), hasta el punto de que, incluso, durante la transición del Gobierno presidido por Fernández Albor al de González Laxe (1987), motivada por una moción de censura, todavía permanecieron en activo el 24 % de los directores generales del período anterior.

Sobre la carrera que los 313 individuos han realizado dentro de la Administración, resulta llamativa su limitación al nivel político: 32 de los 313 altos cargos han ocupado un puesto de delegado territorial –en 7 casos como destino posterior a la ocupación del puesto de alto cargo– y 88 ocuparon durante más de dos veces el puesto de alto cargo. En lo que respecta a su “fidelidad” personal a los titulares los departamentos en los que han prestado sus servicios, se comprobó que de los 22 *conselleiros* que han tenido cargos en más de un departamento, 14 mantienen en su nuevo destino al secretario general de su *consellería* anterior y, en buena parte de estos casos, a algunos de sus antiguos directores generales: como ilustración de este fenómeno, se puede recordar que en el único caso que ha habido en Galicia de un *conselleiro* que ocupase la titularidad de cinco departamentos diferentes, se comprobó cómo hasta tres personas llegaron a formar parte de sus diferentes equipos de altos cargos desde el primer destino.

En lo que atañe a la extracción de los altos cargos, se observan las siguientes pautas: de 1982 a 1983, coincidiendo con el inicio de la autonomía y el período de Gobierno con apoyo minoritario, el reclutamiento se realiza entre personal con perfil fundamentalmente técnico, no militante y con experiencia en otras administraciones (especialmente, como sería de esperar, en la Administración central); a partir de 1984, los criterios de selección se alteran y, de hecho, entre 1984 y 1989, como probable consecuencia de la formación de coaliciones y de la elevada inestabilidad política que se vive en aquellos años, la extracción se realiza dentro de los partidos políticos, con independencia de la carrera profesional previa y de la cualificación técnica; y, por último, durante los años noventa se lleva a cabo un reclutamiento interno (dentro de la propia Administración pública gallega) que confirma la observación de que a medida que aumenta el nivel de institucionalización de la Administración se crea una bolsa de efectivos, proveniente del ámbito funcionarial y del sector público, que promocionan y se intercambian posteriormente los puestos de altos cargos, evitando el recurso a otro tipo de fuentes externas. En este sentido, al margen de los criterios de reclutamiento, la funcionarización de los altos cargos ya es elevada desde la primera legislatura: durante ésta, como consecuencia de la idea de reclutar altos cargos con experiencia técnica previa, se estima que el 85% de los altos cargos eran funcionarios; en la actualidad ciframos el porcentaje entre el 65 y el 70%.

Al margen de lo expuesto, y al igual que los compañeros anteriores, he tratado de identificar durante el período 1982-2000 las disfunciones que han podido producirse en la Administración de la *Xunta* de Galicia, derivadas de la interacción entre el ámbito político y el administrativo.

Aunque desde un punto de vista empírico no siempre resulta fácil comprobar el efecto de la politización –soy de los que considera que la politización no tiene por qué ser valorada *a priori* negativamente–, desde el punto de vista del rendimiento social de nuestras investigaciones es necesario realizar el esfuerzo que nos permita demostrar precisamente sus bondades o sus perversiones sobre el resto del aparato administrativo.

Al hilo del estudio de la Administración de la *Xunta* de Galicia, haré algunas observaciones con el ánimo de intentar esclarecer este debate. En esta línea, a lo largo de todo el período estudiado he identificado los siguientes fenómenos: subordinación del proceso de articulación de la estructura a los intereses políticos; inflación orgánica; alteración de la acción político-administrativa y presencia de prácticas clientelistas en la política de personal.

Sobre la primera de las disfunciones detectadas, los datos obtenidos del período examinado demuestran que la mayor parte de las modificaciones y reestructuraciones que se realizaron en los departamentos tuvieron siempre una clara motivación política. A pesar de la dificultad que existe para discernir las verdaderas intenciones que animaron algunos cambios generales y que en algunos casos aceleraron o ralentizaron la consolidación de la estructura de algunos departamentos, sí se puede entrever que tras la aparente irracionalidad que envuelve algunas modificaciones efectuadas en la estructura general de la Administración se adivina, sin embargo, un comportamiento racional e interesado que ha impulsado a los sucesivos Gobiernos a actuar como transmisores de diversos tipos de presiones de partido orientadas hacia la satisfacción de intereses de cohesión interna o a su mantenimiento en el poder a través del cumplimiento de determinadas expectativas del electorado o de grupos de presión específicos.

En cuanto a la inflación orgánica, se puede afirmar que en Galicia este fenómeno sólo se detecta con claridad en momentos de inestabilidad política: los pactos que durante las dos primeras legislaturas se firmaron con el fin de conseguir mayor estabilidad forzaron una subordinación del aparato administrativo al ámbito político que posteriormente se materializaría en un injustificado aumento de las unidades superiores como compensación por los apoyos recibidos. Sin embargo, a juzgar por los datos de los que dispongo en este momento, en relación con la actividad de los Gobiernos más recientes, no se puede concluir –con la excepción, quizás, de algunas unidades dependientes directamente del presidente– la existencia de inflación orgánica; nos encontramos, más bien, ante una Administración que, en términos de análisis estructural y de recursos humanos, mantiene una dimensión correcta.

Sobre la tercera de las disfunciones detectadas –alteración de la acción político-administrativa–, aunque en Galicia todavía no disponemos de investigaciones que nos permitan conocer en profundidad el alcance de los efectos que los cambios en el ámbito político han ejercido en el *policy making* o en el grado de eficacia de la gestión de cada departamento, desde mi punto de vista considero que, en efecto, la inestabilidad política impidió que en muchos momentos se actuase a medio y largo plazo, quebrantando de algún modo las líneas de actuación que previamente se habían delineado, e incluso, como demuestran los acontecimientos de la primera legislatura, llegando a debilitar la posición negociadora de la Comisión Mixta de transferencias (debilidad que sería esgrimida por los responsables de la Administración para justificar los problemas de organización interna). Asimismo, los estudios realizados demuestran que las diversas estrategias políticas (muchas veces orientadas al beneficio de las respectivas clientelas), han suscitado, a menudo, contradicciones en la gestión de personal, como evidencian los numerosos casos de creación o supresión injustificada de puestos denunciados públicamente por las Juntas de Personal.

Por último, si bien las disfunciones señaladas se identifican, sobre todo, en los primeros años de desarrollo autonómico, existe un cuarto fenómeno que, prácticamente, podríamos considerar endémico y que se ha reproducido en todos los Gobiernos existentes durante el período 1982-2000: el clientelismo y su influencia en las políticas de personal. Los períodos de estabilidad política no ocultan, de hecho, la realidad de un ámbito político-administrativo convertido en un claro apéndice de los intereses clientelistas de cada partido. Estos intereses, que la literatura politológica gallega ha convertido en objeto de investigación intensa durante los últimos años, se articulan desde los primeros momentos de autonomía, especialmente de la mano de Alianza Popular, y se refuerzan en las legislaturas posteriores, a través de la actividad del Partido Popular. En este sentido, por su propia resonancia en los medios de comunicación, huelga hacer comentarios sobre la actividad de algunos de los líderes provinciales de estos partidos y de su concepción de la Administración autonómica como dominio de transacción clientelista, al ubicar en diferentes niveles de la estructura organizativa, desde las titularidades de los departamentos hasta los puestos base del personal profesional –en este último caso, a través de la manipulación reiterada de los procesos de acceso a la función pública o por medio de la adulteración de los procedimientos de libre designación, al amparo de la inexistencia de catálogos en los que se especifiquen este tipo de plazas u objetivando falsamente la formación de los directivos–, a los beneficiarios de su patronazgo.

Quisiera, antes de terminar, expresar mi felicitación a todos los presentes por la oportunidad de esta reunión, porque demuestra, en primer lugar, que en el ámbito español se ha alcanzado académicamente una elevada madurez en el análisis de este tipo de temáticas; y, en segundo lugar, porque comenzamos a ser testigos de la quiebra de algunos de los mitos que durante años han lastrado el debate sobre la politización de nuestras Administraciones, como ocurre con la consideración negativa de la politización a la que antes me refería.

Confieso que el informe sobre la situación de la Administración autonómica gallega que yo mismo acabo de concluir probablemente no contribuirá a derribar esa interpretación de la politización, y que algunos aspectos más favorables, derivados de la función de la actividad política en el marco de nuestras actuales concepciones del Estado y de la democracia, que ayudarían a desterrar esa visión más negativa, no han sido abordados como hubiesen merecido.

Sin embargo, albergo la esperanza de que la investigación de las relaciones entre Política y Administración abandone paulatinamente algunas de las creencias que se han transmitido de modo inercial e irreflexivo durante décadas e inaugure un nuevo debate sustentado en una aproximación mucho más objetiva y más fundada empíricamente. A partir de esta posición debemos convertir en objetivo fundamental de nuestra actividad la fijación unos estándares que permitan la medición de la politización en cualquier tipo de Administración pública y, desde la identificación de los problemas que esta nueva metodología suscite, abordar la búsqueda de medidas correctoras allí donde sea necesario introducirlas. Este debería ser, de alguna manera, el compromiso que todos los que nos dedicamos a la investigación de las elites en la Administración deberíamos suscribir.

CONCLUSIONES

Como el lector habrá podido comprobar, el tema de la relación entre Administración y Política no admite tratamientos simplificados, ni siquiera cuando lo que se aborda es sólo una de sus manifestaciones. En efecto, la existencia de altos cargos en todas las Administraciones públicas españolas no es más que una de las dimensiones de un problema ciertamente complejo en el que la democracia, como sistema de resolución de conflictos mediante el debate y la participación, se enfrenta a los principios burocráticos de jerarquía y aplicación imparcial de la ley. La paradójica relación entre Democracia y Burocracia, como la ha calificado Etzioni-Halevy, resulta ser por tanto el marco en el que debemos situar el debate suscitado por las ponencias que aquí se recogen. En este sentido, y como señalábamos en nuestra Introducción, la finalidad de este Taller no podía ser la de ofrecer respuestas a preguntas que todavía están por elaborar sino, más modestamente, ofrecer algunos datos y poner sobre la mesa ciertas cuestiones que contribuyan a la construcción sistemática de nuevas hipótesis de investigación que permitan seguir avanzando en la búsqueda de aquellas respuestas.

Con el objeto de abordar la tarea anterior, las investigaciones de los cinco profesores invitados a esta sesión de trabajo se han aproximado al problema de la relación entre Administración y Política a través del estudio del planteamiento teórico del problema y del análisis de los altos cargos de tres Comunidades Autónomas (Cataluña, el País Vasco y Galicia) y de la Administración central del Estado. La riqueza de los datos que aportan dichas investigaciones no debe ocultar, sin embargo, el gran esfuerzo de elaboración conceptual que subyace a todas ellas, esfuerzo centrado para este Taller en el tratamiento que se hace de una cuestión clave para el asunto que nos ocupa, como es el tema de la politización de las Administraciones públicas.

En efecto, el análisis de los cargos de nombramiento político no se ha limitado en ninguno de los casos a la descripción necesaria de, por ejemplo, sus características sociodemográficas o sus carreras profesionales, por no mencionar la siempre ardua aunque poco reconocida tarea "contable", indispensable en este tipo de trabajos si queremos conocer de manera fiable el universo o la muestra de sujetos que se analizan. El contenido de las ponencias que aquí se presentan ha ido más allá.

Así, en esta sesión de trabajo se ha defendido la posibilidad de utilizar algunos indicadores para "medir" el fenómeno de la politización. En esta línea, la profesora Adela Mesa, en su estudio de los altos cargos del gobierno autónomo vasco, sugiere que la provisión de puestos de trabajo a través de la libre designación, la utilización de personal eventual y la inflación orgánica y departamental, podrían constituir un buen punto de partida en el intento de establecer criterios objetivos que hicieran posible dicha medición.

Otra cuestión ampliamente debatida, desde posturas no siempre coincidentes, ha sido la de las consecuencias de la politización de las Administraciones públicas. El profesor Salvador Parrado ha puesto sobre la mesa las tendencias que se desprenden del análisis de los cargos de designación política en la Administración central del Estado desde 1982, en función de la evolución de variables tales como el diseño organizativo y el modo de reclutamiento, concluyendo que dichas tendencias han provocado ciertos efectos, no siempre positivos, sobre el poder y la estructura de los altos cargos además de los relacionados con la propia carrera funcionarial. Por su parte, de la investigación del profesor Ramón Bouzas sobre los altos cargos de la Xunta de Galicia tampoco se desprenden conclusiones muy positivas sobre las consecuencias de la politización para el funcionamiento del aparato administrativo. Disfunciones tales como reestructuraciones departamentales al servicio exclusivo de intereses políticos, inflación orgánica, alteraciones de la acción político-administrativa y el fenómeno del clientelismo político resultan de niveles inapropiados de "colonización" de los políticos en esferas de actividad que probablemente deberían quedar reservadas al quehacer de los profesionales de la Administración. Por último, y tratando de sacar a la politización del limbo de la "corrupción, el clientelismo, el amiguismo o el enchufismo" con los que con frecuencia se la asocia, el profesor Jordi Matas aportó al debate los resultados de su investigación sobre los altos cargos de la Generalitat de Cataluña para poner de manifiesto como son los propios altos cargos los que en muchos casos "camuflan" el carácter netamente político de su nombramiento bajo el componente "técnico" que asocian con el afán, sostiene el profesor Matas, de legitimar

posiciones alcanzadas, no a través del voto popular, sino del igualmente legítimo mecanismo de la confianza política que ofrece la democracia representativa.

Esta última reflexión del profesor Matas nos conduce a la primera de las ponencias que se recogen en esta publicación. En ella, la profesora Laura Román realiza un breve recorrido histórico sobre el problema de la relación entre Administración y Política situando los orígenes de la polémica, dentro de la tradición administrativa occidental, en la posición de teórica subordinación en la que el liberalismo político sitúa a la primera respecto a la segunda. Sin embargo, la difícil separación entre ambas, apoyada en las doctrinas de la separación de poderes, el gobierno representativo y la neutralidad política de los funcionarios, queda en entredicho cuando a medida que las funciones estatales aumentan y se hacen más complejas, la propia democracia representativa abre un espacio de delegación de autoridad indisolublemente ligado al concepto de confianza política.

Pues bien, aquel espacio, que es el que ocupan los altos cargos a los que se refieren las ponencias que aquí se recogen, es el espacio político-administrativo susceptible de ser "politizado", un espacio con un contorno y unos límites diferentes para cada Administración pero que en términos generales ha crecido considerablemente si lo comparamos con el de las "pequeñas" administraciones de los Estados liberales del siglo XIX.

La cuestión que irremediablemente cierra las conclusiones de las ponencias que componen este trabajo colectivo estuvo presente de manera más o menos explícita en el debate que sucedió a su presentación. La asociación, que tan obstinadamente permanece en la memoria colectiva, entre, por un lado, la politización de la Administración tal y como podía ser concebida por los reformadores decimonónicos y, por el otro, prácticas poco éticas en la provisión de puestos de trabajo y un mal funcionamiento de la Administración, ¿debe orientar las actuaciones de los reformadores del siglo XXI? Entendemos que la recuperación de la política en la más noble de sus manifestaciones, el servicio al ciudadano, podría ser un buen comienzo para reabrir el debate sobre cómo debe organizarse ese espacio, entre la Política y la Administración, que ocupan los altos cargos de la Administración.

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS

La Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales es una entidad nacida del impulso de un conjunto de autoridades locales de Cataluña. Tiene una vocación abierta y plural, e integra en su patronato a personas procedentes de ámbitos e instituciones diversas.

La Fundació opera como un espacio de discusión, elaboración y difusión de ideas en los ámbitos del gobierno y la gestión de los municipios y las comunidades autónomas.

Los trabajos y actividades de la Fundació integran perspectivas diversas, desde el derecho, la ciencia política, la gestión pública y la economía pública, y recogen aportaciones del mundo académico catalán, español e internacional, así como de cargos políticos y profesionales de la administración pública.

La Fundació ha establecido convenios y acuerdos con diferentes instituciones públicas, universidades y centros de investigación, con los que desarrolla proyectos en común.

PATRONATO

Ajuntament de Barcelona
Ajuntament de Girona
Ajuntament de Lleida
Ajuntament de Tarragona
Diputació de Barcelona

Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona
Ministerio de Administraciones Públicas

Josep M. Ainaud de Lasarte
Enric Argullol i Murgades
Josep M. Bricall Masip
Francesc Caminal i Badia
Jaume Galofré i Crespi
Pere Grases González
Joan B. Isart i López
Ernest Maragall i Mira
Pasqual Maragall i Mira
Manuel Mas i Estela
José M^a Mena Álvarez

Josep Montilla Aguilera
Ramon Mullerat i Balmaña
David Pérez Maynar
Carles Pi-Sunyer i Arguimbau
Carolina Pi-Sunyer i Cuberta
Núria Pi-Sunyer i Cuberta
Oriol Pi-Sunyer i Cuberta
Antoni Serra i Ramoneda
Jordi Solé Tura
Guillem Vidal i Andreu
Eulàlia Vintró i Castells

Presidente: *Àngel Garcia i Fontanet*
Vicepresidente: *Antoni Castells i Oliveres*
Secretario: *Josep M. Socías i Humbert*
Directora: *Meritxell Batet i Lamaña*

ACTIVIDADES

Seminarios de trabajo

Reuniones intensivas de discusión e intercambio entre expertos.

Presentaciones técnicas

De experiencias de gestión y de investigaciones académicas.

Jornadas, Conferencias y Mesas Redondas

Sesiones abiertas de divulgación.

Premio Carles Pi i Sunyer

Anualmente se convocará sobre temas que se consideren de actualidad dentro del marco de los estudios autonómicos y locales.

SERVICIOS

Banco de Buenas Prácticas

Identifica, sistematiza y difunde experiencias innovadoras de gobierno y gestión en los municipios y las comunidades autónomas.

Observatorio del Gobierno Local

Recoge, sistematiza y elabora informaciones diversas sobre la realidad de los gobiernos locales, para ser utilizadas por las administraciones públicas, los partidos políticos, los agentes sociales y el mundo académico.

Documentación

Fondo de documentación sobre gobierno local, autonomías y federalismo. La Fundación elabora con este fondo dossiers documentales monográficos.

loc@l

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías.

Arxiu Carles Pi i Sunyer

Archivo particular de Carles Pi i Sunyer sobre Guerra Civil y el exilio: correspondencia y documentos de la época.

PUBLICACIONES

Informes Pi i Sunyer

Estudios en profundidad que analizan el estado de la cuestión en materias como gobierno local, comunidades autónomas o justicia y realizan propuestas en función de estos análisis.

Estudis

Trabajos de investigación de carácter monográfico impulsados por la Fundación.

Documents Pi i Sunyer

Compilaciones de textos, ponencias y artículos de interés para gobiernos locales y autonómicos. Darán a conocer también tesis, tesinas y trabajos de investigación académica sobre la materia.

Punts de Vista

Textos breves que presentan visiones críticas y propuestas sustantivas dirigidas a renovar la política y la gestión en los gobiernos territoriales.

Notes de Treball

Documentos de síntesis de los Seminarios de trabajo realizados en la Fundación.

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

Recogen originales del Archivo Pi i Sunyer en ediciones críticas, así como investigaciones sobre la Guerra Civil, el exilio y el primer franquismo.

loc@l

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías

loc@l es un instrumento de comunicación entre gestores públicos, cargos políticos, académicos y profesionales interesados en temas de gobierno y de gestión local y autonómica.

A través de **loc@l** se comparten informaciones sobre seminarios, cursos y congresos, libros y artículos, novedades legislativas y jurisprudenciales, investigaciones en marcha, páginas web y otras noticias de interés.

loc@l es también un medio sencillo y eficaz para formular consultas, plantear problemáticas, compartir inquietudes, difundir opiniones, abrir debates y dar a conocer trabajos y documentos.

Subscríbase enviando un mensaje a local@pisunyer.org
o llamando al (34) 93 452 71 15

Difunda sus mensajes en la lista enviándolos a :

local@pisunyer.org

Informes Pi i Sunyer

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España
Francisco Longo (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas
Francisco Longo (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996
Manuel Ballbé, Joaquim Ferret (dirs.)

Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia a Catalunya
Jaume Galofré (dir.)

Documents

1. *Regiones y ciudades ante la Unión Europea. La Declaración de Amsterdam de la Cumbre Europea de Regiones y Ciudades, y otros documentos*

2. *La Llei Municipal de Catalunya de 1934. Conferència de Carles Pi i Sunyer al Palau de Projeccions, 11 de març de 1934. Text de la Llei aprovat el 19 de juliol de 1934*

3. *El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local*

4. *Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana*

5. *Federalismo y subsidiariedad en Italia*

6. *Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local*

7. *Optimizar la Organización municipal: técnicas y experiencias para mejorar la eficiencia de los servicios locales*

8. *Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis*

9. *El nuevo ordenamiento de las autonomías locales en Italia: entre continuidad y reforma*

10. *Urban 21. Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano*

11. *Técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública: CAF*

12. *La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea*

13. *Conferencia de Riga sobre la democracia local en los albores del siglo XXI*

Punts de Vista

1. *Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales?*
Frank Benest

2. *Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local*
Luciano Parejo

3. *El futur dels ajuntaments: vuit visions*
Varios autores

4. *Vint anys d'ajuntaments democràtics: opinions a la premsa*
Varios autores

5. *El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario*
Carmen Chacón y Agustín Ruiz Robledo

6. *Marketing de servicios municipales*
Toni Puig

7. *La Carta municipal de Barcelona en la reforma del Régimen Local*
Tomàs Font

8. *L'accés dels estrangers no comunitaris a la funció pública local: un canvi cap a la igualtat*
Francesc Consuegra

9. *Cargos locales y derecho fundamental a la participación política*
Enrique Belda Pérez-Pedrero

Estudis

1. *La Provincia en el Estado de las Autonomías*
Varios autores

2. *Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones interiors*
Joan Cals (dir.)

3. *El Consell Tributari Municipal de Barcelona. Diez años de actividad y de interpretación de las normas tributarias en la Hacienda Municipal. 1989-1998.*

Varios autores

4. *Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios*

Varios autores

5. *Los retos de la Justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial.*

Varios autores

6. *«El model europeu» de cohesió econòmica i social.*

Varios autores

Notes de Treball

1. *Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública*

2. *Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*

3. *Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*

4. *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*

5. *L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental*

6. *Contratación pública local: propuestas de reforma*

7. *La Mediació Comunitària als Estats Units*

8. *Gobernabilidad Local y Participación Ciudadana*

9. *Grans Ciutats: La Carta Municipal de Barcelona*

Papers de recerca

1. *La cooperación transestatal entre autoridades regionales y locales*

Neus Gómez

2. *La descentralización en Barcelona y Birmingham*

Moisés Amorós

3. *La devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte*

Neus Oliveras

4. *Gobierno local y desarrollo en Suecia: el caso del condado de Västerbotten*

Pedro Luis Pérez Guerrero

5. *Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual*

J. L. Martínez-Alonso Camps y Jaume Magre Ferran

Fulls de l'Observatori

1. *La descentralització de la despesa pública a Catalunya i Espanya*

2. *Quina seria la despesa local a Catalunya si es traspassen als ens locals competències en ensenyament, habitatge i polítiques d'ocupació?*

Quaderns de Jurisprudència

11 números por año

Fuera de Colección

Anuario de Hacienda Local. 1998

Indicadors de gestió per a les entitats públiques

Documents AECA: Principis de comptabilitat de Gestió núm. 16.

Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad

Editado y distribuido por Ediciones Díaz de Santos, Tel. 91-431 24 82.

Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)

Varios autores

PUBLICACIONES RECIENTES
QUADERNS DE L'ARXIU PI I SUNYER

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

1. *La situació a Catalunya i Espanya els anys 1945-1946 / Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947*
2. *Viure el primer exili: cartes britàniques de Pere Bosch i Gimpera, 1939-1940*
3. *Des dels camps. Cartes de refugiats i internats al Migdia francès l'any 1939*
4. *La cultura catalana a l'exili. Cartes d'escriptors, intel·lectuals i científics, 1939-1940*
Maria Campillo y Francesc Vilanova (eds.)

Documents d'Història

Sèrie història 1. *Franco a Barcelona*

Memòries d'en Carles Pi i Sunyer

1939. *Memòries del primer exili*

DISTRIBUCIÓN Y VENTA

- Las publicaciones del Arxiu se encuentran en las principales librerías de España, entre otras en Barcelona:
 - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
 - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- A través de la página web de la Fundació Carles Pi i Sunyer (<http://www.pisunyer.org>)
- Distribuidora Marcial Pons Tel. 91-304.33.03.

