

# LA DIRECCIÓN PÚBLICA EN UN ESTADO CLIENTELAR DE PARTIDOS<sup>1</sup>

**Rafael Jiménez Asensio (Consultor Institucional/Catedrático acreditado de Universidad)**

*“El método democrático crea políticos profesionales, a los que convierte después en administradores y ‘hombres de Estado’ amateurs. Peor aún (...) las cualidades de inteligencia y de carácter que convierten a alguien en un buen candidato no son necesariamente las mismas que le convierten en un buen administrador” (Schumpeter, 2015, 98).*

El presente artículo tiene por objeto analizar las dificultades materiales en la implantación de la dirección pública profesional en un sistema político administrativo asentado sobre bases del clientelismo político o del patronazgo. El hilo conductor de este trabajo es el papel que, directa o indirectamente, han tenido y tienen los partidos políticos en el control de la alta Administración, una tendencia generalizada, pero que adquiere unas dimensiones cuantitativas y cualitativas muy superiores en nuestro contexto institucional, que bien se puede calificar, así, como un “Estado clientelar de partidos”. Este contexto descrito es una de las principales causas que explica el fracaso de los tímidos intentos de profesionalización de los niveles directivos ensayados en España en la última década y, por tanto, muestra las dificultades efectivas para que las Administraciones Públicas españolas se homologuen, en este punto, a las democracias avanzadas, rompiendo un pesado legado institucional, cuyos efectos patológicos no han hecho sino incrementarse con el paso del tiempo.

## **SUMARIO**

### **1.- Preliminar**

### **2.- Los partidos y sus mutaciones: un breve apunte**

### **3.- Las tesis de García Pelayo sobre el Estado de partidos, la alta Administración y los altos cargos: planteamiento y (parcial) refutación.**

---

<sup>1</sup> Este trabajo incorpora algunas ideas de un estudio de mayor extensión y de objeto más amplio, que, tras estudiar las raíces históricas de esta problemática en la España de los siglos XIX y XX, analiza el papel de los partidos políticos en el proceso de anulación efectiva del principio de separación de poderes y de los órganos de control del poder político, así como se ocupa de examinar las causas del elevado nivel de colonización política que se ha producido en la alta dirección de la práctica totalidad de Administraciones Públicas, solo compensada parcialmente en algún caso por una estrecha visión de corporativismo politizado. Las causas del profundo deterioro institucional y administrativo que vive España en estos momentos, tanto en sus estructuras centrales como territoriales, tal vez se puedan explicar parcialmente por el cada vez más creciente e intenso clientelismo político, que se ha ido imponiendo de forma implacable por el ejercicio del poder, y que no parece tener fin.

#### **4.- Evolución reciente del Estado de partidos y su incidencia sobre la alta Administración.**

#### **5.- Final: ¿Es posible implantar una Dirección Pública Profesional en el marco de un Estado clientelar de partidos?**

##### **1.- Preliminar.**

El debate sobre cuál sea el sistema más apropiado para cubrir los cargos públicos siempre ha sido objeto de disputa, desde la antigüedad hasta nuestro días, inicialmente a través de los sistemas de selección de los cuadros por exámenes exigentes propios de la burocracia confuciana, pasando por la elección y el sorteo, transitando también por la cooptación o, más recientemente mediante la cobertura de las responsabilidades directivas a través del principio de mérito o de la acreditación de competencias profesionales en procesos competitivos y abiertos (Manin, 1998). En la alta Administración, tras la implantación del Estado Liberal, el sistema de cobertura de cargos directivos de las estructuras gubernamentales osciló, en determinados casos, desde las prácticas de patronazgo o clientelares a la provisión burocrática de tales responsabilidades por parte de altos funcionarios. España no ha sido una excepción, si bien lo extraordinario en este país es que el sistema de provisión a través de prácticas partidistas de clientelismo se ha enquistado y, salvo algunas concesiones muy tibias al modelo burocrático, ha terminado ahogando cualquier otro tipo de innovación en esta materia.

Mucho se ha escrito sobre la función directiva en el sector público español en estas últimas décadas. También quien esto escribe lo ha hecho. Pero tras casi tres décadas transitando por el estrecho sendero del análisis jurídico-institucional, probablemente ha llegado la hora de enfrentarse al problema con un enfoque más realista, y que toca de lleno al papel de los partidos políticos en el impulso o fracaso de la profesionalización de la alta dirección pública.

Desde una perspectiva jurídica, tales aportaciones a este objeto sufrieron un notable incremento cuando entró en vigor en 2007 el EBEP (hoy, TREBEP<sup>2</sup>). Su artículo 13 contiene una enigmática, mal diseñada y peor utilizada regulación sobre una peculiar figura que se denomina como *directivos públicos profesionales* o de forma más

---

<sup>2</sup> Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público.

objetiva *Dirección Pública Profesional*. No es intención de estas líneas ahondar en esa óptica jurídica, que ha sido reiteradamente transitada (Sánchez Morón, 2007; Ortega y Maeso 2008, Morell Ocaña, 1994)<sup>3</sup>, pues sencillamente –tras más de quince años de vigencia normativa- las realizaciones aplicativas han sido o muy pobres en su trazado o, la mayor parte de las veces, incluso inexistentes. Tras reiterados fracasos de institucionalización de los directivos profesionales en el sector público español, la pregunta clave que cabe hacerse nos conduce derechamente a indagar cuáles son las razones por las cuales el sistema institucional o político-administrativo español se muestra completamente reacio a acoger al personal directivo profesional en sus propias estructuras gubernamentales y organizativas.

Para ensayar una respuesta a esa cuestión, el enfoque de este estudio toma como punto de referencia el marco político-institucional, poniendo el foco de atención en los partidos políticos; y, sobre todo, en el peso de las tradiciones, que han terminado convirtiendo en tarea hercúlea (más bien inalcanzable) la pretendida implantación de esa dirección pública de sello profesional, cuya nota distintiva frente a la dirección pública sin el segundo calificativo, es que quienes dirigen las organizaciones (sean privadas o públicas), en tanto que directivos cualificados, son, como se reconoció en su día (Mintzberg 2005: 13)<sup>4</sup>, profesionales de la dirección y, por tanto, objetivamente alejados del amateurismo, el diletantismo o el amiguismo, cuando no del clientelismo o nepotismo, tendencias que anidan con frecuencia y facilidad evidente (siempre que no haya frenos que las limiten o impidan) en la provisión de cargos públicos y puestos directivos en las estructuras gubernamentales y administrativas del sector público en España. Un mal endémico, con raíces profundas, que no conoce espacios territoriales ni ideologías políticas libres de tal lacra. Y que en estas páginas no pueden analizarse.

La respuesta a la pregunta inicial parece encontrar su explicación, al menos como hipótesis de partida, en la existencia en este país de un *Estado (clientelar) de partidos*, marco en el cual se torna materialmente imposible que las estructuras directivas no se vean contaminadas e, incluso, totalmente condicionadas por la politización, el favor, la

---

<sup>3</sup> La bibliografía sobre el enfoque jurídico de la dirección pública profesional es inmensa. Baste con recoger en estos momentos las tres referencias citadas.

<sup>4</sup> Este autor define la dirección como “una práctica que mezcla buena cantidad de obra (experiencia), con una determinada cantidad de arte (perspectiva) y algo de ciencia (análisis). Ello explica razonablemente por qué en el ámbito público anglosajón a la dirección pública se le califica como *senior civil service* o *senior executive senior*, lo que excluye de entrada que personas advenedizas o sin recorrido profesional alguno asuman posiciones directivas en las organizaciones públicas.

amistad, la familia o las relaciones de dependencia que se crean en un momento dado entre esa nueva modalidad de caciquismo o patronazgo que hoy en día representan los partidos políticos y sus respectivos clientes.

Cuando el fenómeno de la ocupación política de espacios institucionales adquiere las dimensiones desproporcionadas que tiene en este país, tanto en número de cargos y niveles directivos que penden de criterios de la discrecionalidad política para su designación, como especialmente por el peso cualitativo que esa realidad adquiere como freno a cualquier proceso de renovación o transformación social e institucional, la impotencia echa raíces y las posibilidades de cambio se tornan en un objetivo prácticamente imposible.

Para analizar esta cuestión se optará aquí por un trazado argumental atípico. En efecto, los numerosos estudios sobre la dirección pública publicados en España apenas han prestado atención a la realidad político-institucional que representa su inserción en el Estado de partidos. Como se ha dicho, también ello ha sucedido en otros contextos, porque la evolución reciente de los análisis de la alta Administración ha quedado ensombrecida por el estudio de la incidencia de la Nueva Gestión Pública sobre ese espacio intermedio entre la política y la administración, pero sobre todo desde el punto de vista funcional. La literatura especializada de las últimas décadas ha girado esencialmente sobre ese punto. Y, sin embargo, se considera necesario retomar el enfoque político-institucional y, más en concreto, el papel que juegan los partidos políticos como motor (en nuestro caso inexistente) o freno en la institucionalización de las estructuras directivas profesionales.

## **2.- Evolución y límites de la profesionalización de la alta Administración en el Estado de partidos.**

Sin remontarnos a precedentes anteriores, que sin duda fueron muy importantes para la comprensión del problema que ocupa nuestra atención, cabe partir de las elaboradas propuestas doctrinales que formulara en su día Max Weber. Fue, en efecto, este autor quien armó el mejor discurso conceptual sobre el papel de los partidos en sus relaciones con la Administración Pública<sup>5</sup>. Su gran contribución radicó en que el proceso de burocratización, con tendencias evidentes como habían estudiado también otros autores (Ostrogrosky 2008; y Michels 2008) hacia la

---

<sup>5</sup> Ello lo hizo en un buen número de obras y escritos, algunos de los cuales serán recogidos en este estudio, pero por su carácter incisivo y reiteración en el análisis del problema se debe destacar aquí la obra *Escritos políticos* (Alianza Editorial, 2008)

oligarquía de sus estructuras de mando (“la acción política siempre se rige por el principio del pequeño número”, advirtió), la hizo extensiva a los propios partidos políticos. En diferentes obras, el gran sociólogo alemán dibujó la alternativa en la que en aquel momento se movían los partidos. Tal como decía, “por un lado, pueden ser esencialmente una organización clientelar”; mientras que, por otro, “pueden ser partidos ideológicos, es decir, partidos cuyo propósito es la realización de ideales de contenido político” (Weber 2008: 107-108). En realidad, ese era un modo de objetivar un problema que, a escala organizativa, se había situado correctamente en el plano del análisis de la actividad propiamente política, con el mismo esquema dual entre *vivir de la política* (dependencia clientelar) o *vivir para la política* (ambición ideológica), que se mostró con particular claridad en el excelente opúsculo *El político y el científico*.

Los partidos como organizaciones clientelares pretenden, en palabras de este autor, un único objetivo: “Encaramar a su líder mediante elecciones en el puesto dirigente, para que luego éste les procure cargos públicos a su séquito” (Weber 2008: 106). Y el juicio que le merecía este sistema de ocupación partidista de cargos era lapidario: tal sistema de ocupación de cargos por la política sólo era técnicamente posible mientras “el excedente de recursos económicos (o habría que añadir, el recurso a la deuda pública) fuera tan inmenso *como para poder soportar incluso la peor y menos profesionalizada de las administraciones*” (Weber 2008: 106). El gran sociólogo alemán ya intuía que la combinación entre provisión clientelar de cargos públicos y desprofesionalización tenía no sólo efectos letales en términos de resultados de gestión, sino también unos elevadísimos costes financieros.

La atenta mirada del autor también advertía que en esos espacios de poder en los que se sitúa topográficamente la alta Administración y, por consiguiente, las estructuras directivas, era el terreno idóneo para una “guerra de sátrapas”, marcada en no pocas ocasiones por “rivalidades personales”, concluyendo que, en un contexto de alta politización de estructuras, “lo que decide sobre quién logra los cargos directivos no son razones objetivas o las dotes de liderazgo político sino intrigas palaciegas” (Weber 2008: 124).

En no pocos pasajes de su obra, Weber nos habla premonitoriamente del “*reparto de cargos pequeños y secundarios*”, verdadera pieza maestra en un proceso de clientelismo extensivo. Su planteamiento lógico era intachable: “Todo partido aspira como tal *al poder*, es decir, aspira a participar en la *Administración* y, por consiguiente, aspira a influir en el reparto de cargos” (Weber 2008: 128-129).

La mirada de Weber fue, sin duda, la más profunda en lo que a captar la esencia del problema respecta; pero no fue la única. Con un juicio más ácido y sin el foco puesto en la Administración, más bien en el Parlamento y en sus relaciones con la ciudadanía, Moisei Ostrogorsky analizó también los partidos políticos y, en algunos pasajes de su obra, su relación con los cargos públicos. Su juicio sobre los políticos estaba cargado de negatividad: “De todos los ciudadanos de una democracia, los más timoratos son los que tienen autoridad pública”. Ostrogorski atacó, también en términos muy duros, los principales vicios inherentes al gobierno democráticos, que a su juicio estaban en “la mediocridad general, la influencia de los demagogos, la falta de espíritu público, (o) la falta de efectividad de las leyes”, afirmando que “es necesario que el partido deje de ser un instrumento de tiranía y corrupción” (Ostrogorsky 2008: 30, 47, 49 y 22).

Si bien es cierto que el impecable análisis de Robert Michels sobre los partidos políticos y su tendencia a la oligarquía distan del enfoque aquí seguido, dada su innegable impronta organizativa<sup>6</sup>, es necesario también traer a colación algunos pasajes de su importante obra sobre los partidos políticos, pues allí aborda puntualmente aspectos que tienen relación con la provisión de cargos públicos en las estructuras gubernamentales. A tal efecto, es muy interesante el planteamiento que el autor hace cuando se trata de elegir a un responsable público para un cargo, pues – propio de su tradición socialdemócrata- es consciente del “notable sentimiento de gratitud” que el partido debe tener hacia quien ha ayudado al partido y sufrido muchas de sus adversidades; sin embargo, sensatamente añade que “a quien la colectividad prefiere no es tanto al camarada merecedor, sino al probado y experto”. Da por sentado, en todo caso, que el designado lo debe ser del partido o de sus aledaños. No obstante, la profundidad del análisis de Michels no se queda en ese punto, sino que se adentra sobre un aspecto crucial del funcionamiento de las organizaciones públicas y en la provisión de cargos directivos: “Las designaciones por

---

<sup>6</sup> Un enfoque organizativo que aquí, en efecto, no se aborda; pero sobre el que conviene resaltar la excelente obra de Angelo Panebianco, *Modelos de partido*, Alianza Universidad, 1990. Allí se refiere a los partidos en los que el peso de las clientelas es importante, y en los que, por tanto, prevalecen incentivos selectivos vinculados a la distribución de beneficios materiales (por ejemplo, reparto de cargos propio del patronazgo), y su juicio es contundente y preclaro: “Mientras la continuidad en la remuneración de las clientelas esté asegurada, los líderes podrán dormir tranquilos: su poder será reconocido como legítimo por una mayoría satisfecha. Pero sí, por una u otra razón, la continuidad en el flujo de los beneficios se interrumpe, se producirá con toda seguridad una crisis de ‘autoridad’ en el partido” (p. 95).

poco tiempo, en sus aspectos técnicos y psicológicos, son muy poco prácticas, (pues) abren la puerta a la anarquía administrativa” (Michels 2008: 145-146).

Por su parte, Bernard Manin, en su magnífica obra sobre la evolución del gobierno representativo recoge algunos de los pasajes más relevantes sobre el afán del poder o, por lo que ahora importa, el deseo irrefrenable de ejercer cargos públicos. En su trazado dialéctico entre el sorteo y la elección, trufa su discurso argumental de opiniones ajenas y propias que, al menos algunas de ellas, deben ser recogidas en estas páginas. Así, pone resalta que Aristóteles reconocía que “nadie puede mandar bien, si no ha obedecido bien”, pues la expresión mandar bien comportaba que sólo “se puede asignar legítimamente una tarea a quien sea capaz de ejecutarla a la perfección”, incidiendo además en las dificultades que representaba mandar cuando en un momento mediata o inmediatamente posterior quien lo hacía pasaba a ser subordinado (Manin 1998: 43-44). Muy sugerente era la presunción (muy presente en la política en su animadversión hacia los profesionales burócratas) de que “si intervenían profesionales en el gobierno, inevitablemente, lo llegarían a dominar”. Pero, era en sus reflexiones sobre el “deseo del cargo” donde el autor adoptaba su mirada más profunda, al vincular tal deseo, al menos en el contexto histórico que analiza, con “cierta idea de excelencia humana”, pues “los hombres satisfacen su naturaleza de animal político ocupando un cargo”. Advierte, no obstante, que tales apetitos de poder eran fuente “de amargas experiencias de divisiones”, lo que resultaba un banco de tensiones que sólo se podía resolver coherentemente por medio de la “búsqueda de instituciones neutrales que pudiesen mitigar los efectos de la división de la competición por el cargo”. Y es allí donde apareció en un momento histórico el sorteo como “aparato externo y neutral” (Manin 1998: 71-73), luego preterido por las revoluciones liberales y finalmente olvidado a favor de la elección.

Pero esas viejas instituciones o esa Administración Pública de las primeras décadas del siglo XX nada tenían que ver, ni en dimensiones ni en su presupuesto, con los actuales aparatos gubernamentales-administrativos, por lo que la evolución natural del problema ha ido encaminada al crecimiento general de los niveles de responsabilidad directiva en esas organizaciones públicas o en sus entidades instrumentales. Pero el modelo de Administración Pública y de función pública existente en cada país, así como la tradición constitucional e institucional, marcó el papel de los partidos políticos en ese proceso. Conforme estudió Maurice Duverger poco después de la Segunda Guerra Mundial, el modelo estadounidense americano basado tradicionalmente en el papel que el *boss* territorial tenía, se fundaba en el *principio de rentabilidad* (Duverger 1981: 177); los cargos de la Administración muy numerosos por la pervivencia del

*spoils system* en la zona alta se repartían por cooptación o nominación desde arriba, alejados de las capacidades o el mérito de quienes los ejercían; mientras que en los modelos de Administración continental era la alta función pública la llamada a desempeñar tales responsabilidades, aunque en algunos niveles la discrecionalidad de los nombramientos y los ceses fuera la regla (funcionarios políticos, cargos ministeriales de primer y segundo nivel), pero su número era reducido.

La lucha por el poder que implica designar o proveer cargos gubernamentales va a ser la tensión más evidente que existe en un espacio de intersección tan sensible como es el que se encuentra entre la política y la administración. Tal como se verá, el dilema era muy obvio: había quienes defendían encarecidamente que el modelo de designación política (basado en el clientelismo) era la mejor opción por sus pretendidos (y mal entendidos) estrechos vínculos con el principio democrático (la elección), al margen de que fuera más o menos funcional y, por lo común, obtuviera, como el propio Weber reconociera, pésimos resultados en la gestión llevada a cabo por políticos diletantes. En el lado opuesto, estaban quienes también de forma encarecida defendían que los niveles directivos de responsabilidad de las Administraciones Públicas debían ser ejercidos exclusivamente por funcionarios cualificados, mediante un sistema de carrera. El modelo más acabado de este sistema fue el *Civil Service* tradicional hasta la implantación de la Nueva Gestión Pública, que cambió el modelo abriendo parcialmente el sistema de provisión de algunos niveles directivos de la alta Administración. Tampoco podemos detenernos en este punto.

### **3.- Las tesis de García Pelayo sobre el Estado de partidos, la alta Administración y los altos cargos: planteamiento y (parcial) refutación.**

Manuel García Pelayo publicó en 1986 una obra menor que tenía por objeto analizar el Estado de Partidos. Un ensayo sobre el que conviene focalizar la atención en estas páginas, no solo por la trascendencia de su autor, sino sobre todo por la incidencia que sus tesis pudieron tener en la forma de enquistarse un problema secular, como era el clientelismo (antes caciquismo y/o patronazgo), transformándose desde entonces en una ocupación extensiva e intensiva de la alta Administración por la política, en particular en este país.

No es casual que esa obra se publicara pocos años después de ser restaurada la democracia en España tras la Constitución de 1978, y más concretamente cuando el Estado estaba en los primeros y decididos pasos de un proceso de descentralización de alto calado estructural, al menos en su dimensión ejecutiva, lo que alumbró potentes niveles de gobierno intermedios o territoriales, como fueron las



Comunidades Autónomas, que todas ellas sin excepción, en un claro proceso de isomorfismo institucional, tomaron como espejo organizativo-estructural el modelo existente en la propia Administración General del Estado, trasladando su esquema organizativo y de funcionamiento con meros retoques semánticos, pero sin crear en absoluto realidades institucionales u organizativas nuevas.

Tributario de la doctrina alemana, y bien pertrechado con la compañía de grandes teóricos del Estado o del Derecho, García Pelayo parte de las tesis de Kelsen de que “el Estado democrático es necesaria e inevitablemente un Estado de partidos” (Kelsen 2008), que luego amplía con las aportaciones de Radbruch (“sin la mediación organizativa de los partidos sería imposible la formación de una opinión y voluntad colectivas”). Recoge también las tesis de quienes tenían una mirada crítica hacia los partidos, tales como Carl Schmitt o Triepel. El objeto central de su trabajo gira en torno a la constitucionalización de los partidos (Presno 2000 a y b): Salvador 2021; sin embargo, la parte de su libro que más interesa al objeto de este trabajo se encuentra en el capítulo relativo al Estado de partidos y, de forma específica, en el apartado relativo a “la interacción entre el sistema estatal y el sistema de partidos” (García Pelayo 1986: 89 y ss.).

La cuestión central, por lo que al objeto de estas líneas importa, está en el grado de *penetración* que la política tiene en las estructuras administrativas. García Pelayo intuye el problema, pero no profundiza en sus consecuencias o efectos, más bien lo sorteja. Acierta cuando diagnostica que “la posibilidad política de que distintos poderes u órganos sean ocupados mayoritariamente por un mismo partido o coalición de partidos”, puede acarrear que “las decisiones atribuidas jurídicamente a tales órganos” no se sitúen en la esfera de la propia institución, “*sino en un centro decisorio institucionalmente extraño*” (García Pelayo 1986: 110); que manifiesta, así, un desplazamiento de las decisiones desde un punto institucional a las estructuras del partido o partidos en el poder.

El análisis de la alta Administración y sus relaciones con la política es, sin embargo, el punto más débil de su razonamiento. De todos modos, dada su agudeza intelectual, García Pelayo advierte las contradicciones existentes en el Estado pluralista de partidos entre una Administración imparcial y su ocupación grosera por una fuerza política o varias coaligadas. Su razonamiento es categórico: “Sólo en el Estado de un partido (esto es, como fórmula totalitaria) la Administración puede identificarse con el partido en el poder” (García Pelayo 1986: 121). Y esa es efectivamente la clave, pues, como ya se advirtiera en su momento, sin Administración imparcial la democracia se

convierte en un fin inalcanzable (Fukuyama 2016: 120-124)<sup>7</sup>. Es más, García Pelayo da un paso más en ese argumento, al defender incluso que “el distanciamiento de la Administración, es decir, su imparcialidad, frente a los partidos individualmente considerados, es un supuesto fundamental para la existencia del Estado de partidos”.

No obstante, esa línea argumental excelentemente trazada se quiebra cuando el autor se enfrenta a la compleja realidad de la alta Administración. Con un análisis basado en el elemento formal, el autor admite sin reservas que, frente a la provisión meritocrática de los órganos funcionariales, los órganos superiores del Gobierno y *otros cargos de libre nombramiento* quedan avalados por el método de reclutamiento propio de la legitimidad democrática, pues son cargos de ocupación temporal y quedan extramuros de los medios ordinarios de provisión funcionarial. Incide así García Pelayo en que “corresponde al Gobierno el nombramiento *de los altos cargos de la Administración* (cursiva nuestra) en una amplitud variable según los regímenes y los resultados electorales o, en ocasiones, según los acuerdos tácitos o expresos entre los partidos respecto a la proporción de cargos que serán asignados a cada uno de ellos” (García Pelayo 1986: 121).

El autor admite, por consiguiente, que la alta Administración puede ser colonizada perfectamente por el partido o partidos de turno, y que ello forma parte una lectura constitucional y políticamente correcta de la democracia en el Estado de partidos. Quizás, en su descargo, hay que tener en cuenta que el libro comentado está escrito en los primeros años de la década de los ochenta, cuando todavía la dicotomía entre política y administración, con fuerte herencia o impronta del Estado Liberal, no había sido aún puesta radicalmente en cuestión por la creación de un tercer espacio intermedio, con lógica institucional propia, como era lo que se conocería como *el Senior Civil Service* o, entre nosotros, la *dirección pública profesional* (aunque también es verdad que la reforma Carter, de creación del *Senior Executive Service* data de 1978).

El análisis de García Pelayo peca, por consiguiente, de moverse en un esquema dicotómico estrecho y, aunque detecta lúcidamente los riesgos, no puede calcular los devastadores efectos que la lógica clientelar produciría con el paso del tiempo, tanto cuantitativa como cualitativamente, en la transformación del Estado de partidos y la apropiación intensiva por los partidos de las instituciones como expresión actual de la devaluación del sistema democrático contemporáneo en España, hasta culminar lo

---

<sup>7</sup> Fukuyama (2016), especialmente pp. 120-124 sobre el impacto del clientelismo y el papel de la Administración impersonal

que puede denominarse como la constatación fáctica de un *Estado clientelar de partidos*, del que incluso se ha llegado a afirmar que la propia soberanía se ha desplazado de la nación a los propios partidos. Tal como se ha dicho: “El partido político ha pasado a constituirse (...) como el *verdadero soberano*” (Blanco Valdés 1990: 91).

Pero si algún elemento formal distorsiona efectivamente el problema en nuestro contexto institucional, es, sin duda, el arraigo y la extensión que tiene entre nosotros la noción *alto cargo* como definidora o delimitadora de lo que es el espacio de la política, quien se lleva la palma. Cabe constatar que tal expresión excluye de raíz la profesionalidad e imparcialidad de las personas que cubran esos niveles orgánicos reservados a para su provisión a los altos cargos en la Administración. Como ya se ha expuesto, no se hará en estas páginas un análisis jurídico-formal de problema, pues ya ha sido hecho en otros trabajos (Jiménez Asensio, 1998); pero sí conviene recordar que la noción jurídico-institucional de alto cargo se coló de rondón en la Constitución de 1978, a la hora de establecer las incompatibilidades e inelegibilidades para ser parlamentario, y se afinó gradualmente primero en la legislación de incompatibilidades y luego en la de conflictos de intereses, diferenciándola de la propia de la función pública al ser (o pretender serlo) aquella más exigente al menos formalmente. Tal regulación tuvo unos impactos institucionales y estructurales muy significativos en la medida en la cual la provisión de tales niveles orgánicos, cuyo perímetro nunca fue bien acotado, se llevaba a cabo por criterios de libre nombramiento político (y, por contrapartida, con el libre cese como nota definitoria del modelo). Así nació una estructura de órganos superiores y también directivos que quedaba extramuros de la lógica funcional y de la propia promoción del sistema burocrático; aunque con el paso del tiempo se incorporó a través de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (hoy en día derogada), el límite de que para proveer determinados órganos directivos tales como las subsecretarías o las secretarías generales técnicas de la Administración General del Estado, así como de forma preferente las direcciones generales (salvo que los decretos de estructura orgánica de los departamentos ministeriales incorporaran una excepción motivada), tales nombramientos debían recaer en funcionarios del Subgrupo de Clasificación A1. Pero esos límites eran meramente formales, pues en estos casos (aunque con una suerte de aplicación de un “*spoils sistema de circuito cerrado*” (Quermonne 1991) operaba también la discrecionalidad absoluta en el nombramiento y cese, salvo unas abstractas previsiones de que tales nombramientos

*atenderán* a la competencia y experiencia de los designados<sup>8</sup>. Un ensayo inútil de ponerle puertas al mar. La política discrecional y clientelar no entiende ese lenguaje o lo interpreta como patente de corso.

Pero los problemas no eran de régimen jurídico, ni siquiera de delimitación formal de categorías estructurales, la cuestión clave es que el modelo implantado inicialmente en la Administración General del Estado, basado en la concepción dicotómica entre lo que es acción política y actividad funcional, dividiendo así lo que son *altos cargos* y personal funcionario de carrera (que se mueve en la rejilla de los hipotéticos 30 niveles de complemento de destino asignados a los puestos de trabajo en la función pública), se trasladó sin solución de continuidad a todas y cada una de las estructuras administrativas territoriales, especialmente a unas Comunidades Autónomas que con el paso de los años terminarían constituyendo en muchos casos unas

---

<sup>8</sup> Además de su regulación constitucional, la noción de alto cargo fue tomando carta de naturaleza en la legislación de incompatibilidades mediante la inserción de un sistema más rígido que el propio de la función pública. El punto de apartamiento de la legislación de función pública se produjo en la Ley 25/1883, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades de altos cargos. En su disposición adicional primera se esbozaba, no obstante, una posible inserción futura (al menos se habría la duda) de las Direcciones Generales en el sistema burocrático profesional, cuando se afirmaba en concreto lo siguiente: “La inclusión de los Directores generales en el ámbito de esta Ley se efectúa sin perjuicio de lo que sobre los mismos pueda establecerse en el régimen estatutario de los funcionarios públicos”. Ello fue un espejismo pasajero, si bien la LOFAGE (Ley 6/1997) reservó, como se dice en el texto, determinados órganos directivos con la condición de altos cargos para su cobertura (también con algunas excepciones) entre funcionarios del subgrupo de clasificación A1. Ese enfoque normativo cargado sobre las incompatibilidades de los altos cargos, tuvo su corrección (o ampliación) a través de la inserción de las situaciones de conflictos de intereses que son acogidas por la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, disposición normativa que fue derogada por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del estatuto del alto cargo; debiéndose tener en cuenta también lo previsto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en particular su título I cuando regula los órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado). Se puede decir, por tanto que fue a partir de 1983 cuando la noción de alto cargo fue adquiriendo identidad propia y, pese a los titubeos iniciales, se expandió a toda la alta Administración del Estado, con la salvedad de las subdirecciones generales que quedaron englobadas como órganos directivos, pero dentro del marco de la función pública. Sobre los primeros pasos de la evolución normativa de esta cuestión (hasta la reforma de 2006 incluida), ver Meseguer, 2007.

Administraciones Públicas caracterizadas por estructuras elefantiásicas, que multiplicaron sus departamentos, direcciones y también, por tanto, hicieron proliferar la figura de *los altos cargos*. Se produjo, así, esa solución ya advertida de isomorfismo político-administrativo, con una multiplicación horizontal y también vertical de estructuras, llegando a extender los apetitos políticos hacia todos los niveles directivos de esas organizaciones; esto es, desde el nivel de Dirección General y figuras asimiladas hasta los propios titulares de las Consejerías. Además, el modelo fracturaba los órganos directivos entre aquellos que tenían la consideración de “altos cargos”, y eran, por tanto, patrimonio exclusivo o limitado de la discrecionalidad política, frente a aquellos otros que se proveían por el sistema de libre designación y cese (subdirecciones generales), en el marco del sistema de función pública. La inconsistencia de ese modelo dual de segmentación de la función directiva solo obedece a los mayores o menores apetitos de cargos que, sobre ese segmento estratégico de las estructuras de la Administración como son los niveles directivos, tenían los partidos políticos gobernantes en cada caso.

Comenzó, así, a incubarse la creación de una auténtica plétora de altos cargos y figuras asimiladas, que se multiplicaron por doquier en la práctica totalidad de las Administraciones autonómicas. Más aun cuando, también siguiendo una vez más el modelo estatal, las Administraciones Públicas territoriales fueron replicando en sus organizaciones matriz ese modelo y conformando asimismo un sector público institucional, empresarial y fundacional en no pocos casos denso y extenso, con sus correspondientes estructuras directivas o de máxima responsabilidad, asimiladas a los altos cargos, también provistas por criterios de clientela política, para cuya provisión no se exigía, por tanto, ninguna exigencia de cualificación profesional ni acreditar objetivamente, y menos aún en concurrencia competitiva, competencia alguna. Bastaba la confianza política (o lo que Francisco Longo denominó como la metafísica de la confianza) como llave que abría todas las puertas de acceso a las responsabilidades directivas de un sector público con un marcado significado de amateurismo. Hay que dejar constancia, además, que el modelo implantado en las Comunidades Autónomas, con algunas correcciones puntuales más bien anecdóticas, fue mucho más denso y extenso en lo que se refiere a su politización estructural que el existente en la propia Administración General del Estado, donde el peso corporativo-burocrático aún sigue siendo importante y atenúa algo esos rasgos, si bien no los elimina (Alba 2014).

A todo ello cabe añadir, tal como antes se adelantaba, la proliferación del sistema de libre designación, muy arraigado en la propia Administración General del Estado en lo

que afecta a la cobertura de puestos de trabajo con responsabilidades directivas en la alta función pública, así como en lo que afecta a otros niveles orgánicos a los que se ha extendido el manto de la confianza, que fue asimismo aplicado con mucha generosidad por las Comunidades Autónomas que, con excepciones tasadas, cubren habitualmente sus niveles directivos y puestos de responsabilidad en la alta función pública (por ejemplo, las Subdirecciones Generales y, en su caso, las Jefaturas de Servicio) por un procedimiento de provisión de puestos de trabajo en el que, bajo la cobertura formal de la libre concurrencia, late una designación discrecional y un cese del mismo carácter (aunque se pretenda limitar formalmente y la jurisprudencia contencioso administrativa vaya en esa dirección). En la Administración General del Estado son miles los puestos de trabajo cubiertos bajo esas premisas. En algunas comunidades autónomas también superan el millar los puestos cubiertos por libre designación (como son, por ejemplo, los casos de Andalucía y Cataluña), aunque algunas otras, al desarrollar legislativamente el EBEP, hayan creado formalmente una pretendida Dirección Pública Profesional en la función pública (extramuros, por tanto, de los *altos cargos* y dentro del subsistema de función pública) que se cubre en la mayor parte de los casos por libre designación; y, cuando no es así porque se incorporan algunos requisitos de competencia y experiencia, se admite, sin embargo, el libre cese, lo cual, dicho sea de paso, es negar de raíz la esencia de un modelo de profesionalización directiva; o dicho en términos más contundentes: donde hay libre cese, no existe dirección pública profesional.

El problema de la politización de la alta Administración española, por tanto, se ha manifestado sobre todo en la extensión o número de cargos o puestos de trabajo de provisión y cese discrecional, en la profundización horizontal y vertical de ese fenómeno, así como, en la mayor parte de los casos, en la inexistencia de criterios objetivos profesionales para la cobertura de miles de niveles orgánicos de altos cargos o decenas de miles de puestos de libre designación existentes en España, que al fin y a la postre configuran la expresión más clara de la ocupación política de las estructuras gubernamentales y administrativas y, por tanto, cuestionan frontalmente la actuación bajo premisas de imparcialidad en los niveles orgánicos directivos reservados a *altos cargos* y, en cierta medida también, en el ámbito de los órganos directivos de la función pública, que conllevan la inevitable reducción de esa misma imparcialidad (condición existencial de la institución de función pública) por quienes – como se ha dicho- depende su continuidad en el puesto de trabajo de la discrecionalidad del gobernante de turno (Dahlström/Lapuente 2018), a quien no debe perturbarse en exceso con su celo profesional, sino converger o alinearse al máximo

con el ideario político del momento. Esa forma discreta y complaciente con el poder de ejercer las funciones directivas también burocráticas forma parte del manual de acceso y supervivencia de los titulares de niveles orgánicos directivos en las Administraciones españolas.

#### **4.- Evolución reciente del Estado de partidos y su incidencia sobre la alta Administración.**

No puede ser objeto de análisis en este trabajo (por razones obvias de extensión) el marco comparado que nos muestra la evolución de las relaciones entre política y administración en las democracias avanzadas; pero lo cierto es que el Estado de partidos gestado en el período de Entreguerras y desarrollado tras la Segunda Guerra Mundial ha ido acrecentando su poder de influencia sobre las Administraciones Públicas. Y en algunos casos, como en España, ello se ha producido con expresiones ciertamente exageradas, que hacen cada vez más difícil defender que nos hallemos ante un Estado constitucional basado en el principio de separación de poderes que garantiza la efectividad del control de las instituciones (Jiménez Asensio 2016)<sup>9</sup>. Esta es una tendencia que ya Peters y Pierre resaltaban con fuerza, apoyándose en los incipientes análisis que Peter Mair y Richard S. Katz formularon a finales del siglo XX y principios del siglo XXI. Aquellos autores hacían mención entonces a la paradoja que suponía que, conforme los partidos eran más débiles en su legitimación ciudadana, imponían un marcado sesgo de mayor politización en las instituciones, también en la Administración Pública; esto es, cuanto más se distanciaban los partidos de la ciudadanía y menos peso tenían en la sociedad se volvían más endogámicos y cerrados: “si los partidos no pueden atraer miembros por sus planteamientos políticos, al menos pueden ofrecer empleos” (Peters y Pierre 2010: 329). Efectivamente, las tesis iniciales de Katz y Mair iban en esa dirección (partidos cada vez más dependientes del Estado y su gradual transformación en una suerte de “cártel” de partidos en la cúspide del poder), y esas tesis se fueron desarrollando con el paso de los años, hasta construir un modelo de relación entre el Estado y los partidos políticos marcadamente enfermo en cuanto plagado de innumerables patologías.

En la excelente obra de Peter Mair de 2013 sobre *Gobernando el vacío*, publicada en castellano dos años después (Mair 2015), se ahonda en las intuiciones antes expuestas por los autores citados. Con una marcada impronta e influencia en las tesis mantenidas por Max Weber, si bien profundizando sus elementos centrales porque el

---

<sup>9</sup> Las raíces históricas de ese resultado patológico fueron tratadas por R. Jiménez Asensio (2016); especialmente en el Epílogo a esa obra.

fenómeno de ocupación de cargos públicos por parte de los partidos se había incrementado notablemente (en algunos países como España, el problema, como se viene insistiendo, había alcanzado cotas sin parangón en el ámbito de las democracias avanzadas), el autor partía de que los partidos ahora no solo se muestran partidarios de participar en el gobierno, sino que uno de los objetivos más importantes para ellos es “la apetencia que comparten por ocupar cargos públicos”. Alcanzar el poder representa, así, disponer de una bolsa (más o menos amplia o amplísima, según los casos) para distribuir entre sus clientelas. Los partidos, a juicio de este autor, buscan sobre todo llegar al gobierno y “ocupar puestos en la Administración”, ese es su auténtico fin. Los partidos se han ido retirando, gradualmente, de la sociedad para afincarse en el Estado, mientras la ciudadanía les castigaba cada vez más con su indiferencia. La conclusión era muy obvia: en la política actual, “los partidos o están en el gobierno o esperando gobernar; ahora todos ocupan cargos”. Los efectos de tal patología no se ocultaban: si bien los partidos seguían ostentando dos funciones cruciales de tipo procedimental, como eran la de reclutar líderes políticos y ocupar cargos públicos, la realidad en última instancia conducía a que “el clientelismo político resulta ser la única de las funciones claves que los partidos siguen realizando”. Así, con ese auge del partido como vehículo de ocupación de las instituciones y de la propia Administración Pública, “los partidos han reducido su presencia en la sociedad en general y se han convertido en parte del Estado” (Mair 2015: 105-106).

Con esos sugerentes mimbres conceptuales, Piero Ignazi desarrolló esas tesis, poniendo frente al espejo a los partidos en esa deriva, ya difícil de revertir, de ocupación del Estado. Las tesis de este autor fueron difundidas en una importante obra editada en inglés en 2017 y publicada en España, con alguna ampliación, años después (Ignazi 2021). De tal obra sólo se quiere aquí dejar constancia de aquellos puntuales aspectos relacionados con el objeto del presente estudio, aunque la monografía está plagada de lecturas e interpretaciones sugerentes, que no se pueden recoger en estos momentos. En esa evolución de los partidos hasta fundirse o adosarse con el Estado, advierte el autor una suerte de “regreso” a lo que fuera el estilo propio “de la política ‘de notables’” (Ignazi 2021: 265), al convertirse en “organizaciones centradas en el Estado”, que si bien ven cómo la ratio entre afiliación y votos “presenta una clara tendencia descendente”, y que su distancia de la sociedad es cada vez más abrupta, continúan –a pesar de esas señales– “proyectando la imagen de organizaciones autorreferenciales, distantes y protooligárquicas desvinculadas de la sociedad y despegadas de las necesidades de las personas”



(Ignazi 2021: 295 y 319), centran su foco de actuación principal en la penetración en las estructuras del Estado y en la ocupación institucional de los centros de poder con marcadas prácticas de patronazgo y clientelismo. Tales partidos se nutren, además, casi de forma exclusiva, de la financiación pública directa (subvenciones a los partidos desde el presupuesto) o indirecta (beneficios derivados de sus posiciones de poder como intermediarios o adjudicadores). Al no poder ya sacar recursos “de dentro”, es el Estado quien debe proporcionárselos y dotarles así de su nueva función existencial: representar intereses propios y sobre todo de sus clientelas.

Como apunta Ignazi, “el patronazgo y el clientelismo son dos herramientas con las que los partidos controlan su entorno y atraen y compensan a sus afiliados”; pero ello puede conducir, como también señala, a una *liaison dangereuse*, “porque deprime la estima de los partidos ante la opinión pública, y corren el riesgo de que al final se los valore y se los juzgue solo por sus malas prácticas” (Ignazi 2021: 358). El problema no solo radica ahí, sino también, como acredita el libro de Dahlström y Lapuente (2018), en la ineficacia que implica proveer estructuras de alta dirección con exclusivos criterios de discrecionalidad política, que premian la lealtad y no castigan (incluso en momentos extremos, pueden llegar a premiar) el irregular, pésimo o inexistente rendimiento, pues el círculo de protección política alcanza a toda la red de patronos y clientes que intercambian, en momentos puntuales, sus posiciones de poder tanto vertical como horizontalmente. Los partidos se convierten, así, en redes endogámicas de intercambio de posiciones de poder (o incluso en “sociedades de socorros mutuos”, que extienden su tentáculos y poder de influencia incluso fuera de la propia Administración y su sector público, así como de las propias instituciones, alcanzando al tejido social (sindicatos, asociaciones, ONG, medios de comunicación social, entidades deportivas y culturales, etc.) o empresarial. El autor contrapone, así, modelos de baja politización con otros en los que esa patología se muestra con toda su crudeza. En estos términos se expresa: “Grecia, Italia, Portugal y España, en particular, se han caracterizado por una persistente politización partidaria del alto funcionariado y por pautas de patronazgo en el reclutamiento del sector público” (Ignazi 2021: 360-361).

Por consiguiente, los partidos políticos, mediante un proceso de inserción cada vez mayor en el Estado y en sus instituciones, y por lo que ahora interesa en la alta Administración Pública, se han ido transformando gradualmente en *partidos de cargos públicos* que viven adosados existencialmente al poder o cuando están en la oposición en espera a retornar al poder para disfrutar de sus mieles (Mair 2015). Y por esa razón tan prosaica (esto es, por el número cada vez mayor de cargos políticos existentes y el

creciente número también de clientes políticos aspirantes a su cobertura) resulta enormemente complejo desocupar esos espacios institucionales previamente colonizados por los partidos y pretender cubrirlos con criterios distintos y distantes a los del puro clientelismo, como son los parámetros profesionales. Las resistencias al cambio son numantinas. No cabe olvidar nunca que, más aún en el actual contexto, el correcto desempeño de las funciones y tareas de tales niveles orgánicos de naturaleza directiva exigen o requieren conocimientos altamente especializados o competencias específicas para garantizar un mínimo de éxito en su gestión. A pesar de ello, cuando el marco político-institucional está claramente sesgado hacia el clientelismo, el interés primordial de los partidos no es buscar tales perfiles profesionales, sino personas leales y disciplinadas con la cadena de mando de la organización partidocrática, que se conduce, generalmente, desde la Presidencia del Gobierno respectivo. Efectivamente, salvo excepciones muy puntuales, la cadena de mando surge, por tanto, desde el liderazgo del Ejecutivo y se proyecta sobre la estructura gubernamental y administrativa, así como sobre el propio partido, cuya existencia pende en última instancia de tocar poder. Esa es la razón existencial de los partidos hoy en día.

Los partidos principales, además, como expusieron Katz y Mair en 2018, en una obra reescrita por el primero tras el fallecimiento del segundo, han ido conformando lo que en realidad es un auténtico “cártel”, que, sin perjuicio de que su consenso común es defender sus privilegios como clase política, les lleva incluso a taponar o aplazar continuamente “muchos de los problemas a los que se enfrenta la sociedad” (Katz y Mair 2022: 69). Estos autores identifican el proceso evolutivo ideal de los partidos desde los “partidos en la base”, pasando por los “partidos en el apartado”, hasta llegar a los “partidos en los cargos públicos”, que en este trabajo denominamos como *partidos de cargos públicos*; cerrando ese ciclo con los partidos cártel. Sus tesis convergen en muchos puntos con las de Piero Ignazi, ya que sus trabajos se retroalimentan, y los autores citados sostienen que “parece poco probable que los partidos inviertan o puedan invertir su deriva hacia el Estado”. Esa visión doctrinal autorizada confirma una tendencia preocupante al encastillamiento de los partidos en las estructuras del Estado y su radical alejamiento de la sociedad. Y ello se confirma por el hecho de que el crecimiento del espacio de la política y del número de quienes a ella se dedican parece resultar imparable, pues se ha ido ampliando sucesivamente el número de niveles y puestos cubiertos exclusivamente por criterios políticos, especialmente en aquellos sistemas donde el clientelismo político tiene raíces profundas (como son los países mediterráneos).

La política se ha convertido así en una “actividad profesional” más o menos cómoda, pero de la que se puede vivir a lo largo de toda la vida, con unas posiciones de privilegio y con la púrpura que el poder en ocasiones ofrece (Offerlé, 2017; Boelaert, Michon, Ollion, 2017). Así, la actividad política se transforma en un espacio cada vez más en endogámico y cierra el paso a ingresos colaterales o captaciones de perfiles profesionales independientes o de talento externo que pueda aportar valor añadido (quebrando de ese modo la captación de profesionales cualificados de la propia sociedad que carecen de estímulos para entrar en una lógica clientelar), que además son un tipo de perfiles muy mal recibidos por las estructuras añejas de poder en el seno del partido. A mayor abundamiento, esa clase política se diferencia del resto de clases sociales en que “es el único sector de la élite que determina sus propios ingresos” (Katz y Mair 2022: 171). Y es, asimismo, el único estrato que define sus condiciones de ejercicio (privilegios incluidos, que no son pocos) y otras compensaciones que recibirá durante el cargo (dietas) o cuando este sea abandonado (indemnizaciones, pensiones mucho más elevadas, etc.). También constatan los autores citados el incremento, a través de ese apoderamiento del Estado, del “clientelismo en la asignación de puestos de trabajo o contratos públicos”, que en algunos países (una vez más, España) “siguen siendo un importante incentivo para la actividad partidista”. La conclusión de esa obra, una vez más, coincide en lo esencial con lo hasta ahora expuesto: “Los partidos modernos tienen una existencia que va más allá de sus estructuras organizativas formales, incluyendo (en mayor o menor medida, según los casos), las redes de funcionarios (y, en particular, de niveles directivos) del aparato administrativo del Estado, (lo que) difumina la distinción entre el partido y la administración pública nominalmente apolítica, o al menos no partidista” (Katz y Mair 2022: 238). Así, los costes de perder las elecciones pueden representar no sólo un desgaste moral y político, sino también pérdidas irreparables de destinos públicos (y situaciones de angustia existencial para numerosos clientes políticos, incapaces funcionalmente de vivir fuera del manto de protección de la propia política), puesto que, tales niveles orgánicos, sin solución de continuidad, serán cubiertos por los ganadores, con los mismos criterios clientelares. Una vez en el poder, quienes desde la oposición se desgañaron (aparentemente) en denunciar ese estado de cosas, adoptarán el mismo estilo de clientela, pues nunca tendrán incentivos ni vocación real de modificar tal sistema, pues ello supondría carecer de bolsa de reparto para premiar a los suyos. Tan sólo situaciones muy graves de contexto de crisis pueden hacer modificar ese *statu quo*. Sin embargo, ni aún en contextos de crisis tan duros como los vividos tras 2008 o en la reciente pandemia, se ha dado el mínimo paso hacia delante para modificar ese *statu quo*; pues como reconocen

amargamente los autores “los partidos han visto, durante mucho tiempo, al sector público como un tesoro al que saquear para su propio beneficio” (Katz y Mair 2022: 284). Y el problema es que lo siguen viendo así.

### **5.- Final: ¿Es posible implantar una Dirección Pública Profesional en el marco de un Estado clientelar de partidos?**

El problema de la denominada como politización de la alta Administración se manifiesta, por tanto, en la tendencia de los partidos a adosarse al Estado y a colonizar sus instituciones bajo una lógica partidista. La tendencia es general, pero se agrava en determinados contextos, como es el caso de España y de sus diferentes niveles de gobierno, en la medida en que la cultura institucional democrático-liberal en este país es muy débil y ha sido además discontinua, el sistema de separación de poderes con sus *checks and balances* (pesos y contrapesos) no funciona ni ha funcionado cabalmente, y el clientelismo tiene raíces muy profundas a lo largo de la historia, lo cual hace prácticamente imposible su erradicación (todo lo más cabría soñar en minimizar sus letales efectos). Y este juicio no es nuevo. Un político muy marcado por prácticas clientelares de todo tipo, aunque de factura pretendidamente “liberal”, el Conde de Romanones, identificaba perfectamente el problema de las profundas raíces que tenía el clientelismo en España: “El caciquismo, planta que en maraña espesa y ligante domina el suelo español, no desaparece en un año ni en diez; tiene raíces muy hondas, y estas raíces no son como vulgarmente se creen los hombres que han gobernado; esas raíces están arraigadas en todo el ámbito nacional y en todas sus clases” (Conde de Romanones 1974: 101)<sup>10</sup>. No era –como puede imaginarse- el único testimonio, pues se podrían aportar muchos más.

Ese diagnóstico se agrava actualmente en nuestro país, tal como se viene insistiendo, por el factor cuantitativo y cualitativo en lo que afecta a los puestos de responsabilidad directiva en la alta Administración, en la alta función pública o en los niveles de responsabilidad del elefantiásico sector público estatal, autonómico y local. Es, en efecto, una cuestión de número de cargos y niveles directivos públicos sujetos a criterios de provisión discrecional de factura política (o de confianza política); pero también de penetración de la política en tales estructuras, achicando el espacio profesional burocrático y convirtiendo a esa institución de función pública (ahora denominada con esa expresión bastarda de “empleo público”) en totalmente vicarial y adjetiva; pues las decisiones importantes o incluso las de segundo y tercer nivel son

---

<sup>10</sup> Esa reflexión del Conde de Romanones estaba paradójicamente encuadrada en el capítulo relativo a “Ética de la Política”.

adoptadas por estructuras directivas de provisión discrecional en las que pesan de forma absoluta o relativa, según los casos, la lealtad política o el cumplimiento o seguimiento disciplinado de la cadena de mando política en cada organización. Cuando un alto funcionario puede ser potencialmente perjudicado por sus opiniones o criterios técnicos diferenciados a los de la cúpula del poder, aunque estén motivados, y tenga cercenada formal o materialmente la capacidad de *decir no* o de advertir gravemente de las consecuencias de una determinada decisión, la política tiene rienda suelta para conducir el ejercicio del poder hacia formas despóticas y carece de frenos internos, lo que deja a la Administración y al sistema burocrático desnudo de recursos para atenuar o evitar los impactos del poder y reconducirlo hacia formas más apropiadas en un buen Estado gestor de Derecho. El Derecho se puede llegar a convertir en un estorbo, pero también lo es la gestión y la dirección pública profesionalizada. Todo lo que limite la discrecionalidad absoluta se ve como una restricción intolerable para la política de clientela. Y con esos mimbres es materialmente imposible que un Estado y sus diferentes niveles de gobierno funcionen cabalmente.

Es cierto que para avalar sin matices ese peso cuantitativo y cualitativo de la política sobre la alta Administración, faltan en España estudios empíricos que nos den fiabilidad en cuanto a los datos que representa realmente su penetración y absoluto dominio (el escaso tratamiento de la reciente Sociología y de la Ciencia Política en este punto es preocupante), que no obstante se perciben intuitivamente con gran claridad de una mera observación de la realidad institucional. Tampoco son datos fáciles de obtener por la estructura descentralizada territorial e institucionalmente del Estado y de su sector público (este aún mucho más opaco, lo que admite comportamientos clientelares intensivos y extensivos que alcanzan plenamente incluso al empleo público). Los interesantes estudios realizados en su día por Matas (1996), Parrado (1996) y Mesa (2000), sobre la alta Administración del Estado o de algunas Comunidades Autónomas, volcados exclusivamente sobre la figura de los altos cargos, fueron muy importantes en su momento, pero tienen ya varias décadas y convendría revisar y actualizar sus impactos actuales. Sobre los niveles de libre designación en la alta función pública, si bien se puede esgrimir que son datos más fáciles de obtener (a través de las distintas relaciones de puestos de trabajo), tampoco han merecido hasta la fecha la atención de los estudiosos de la sociología o de la administración pública (la Sociología de la Administración y de la Función Pública que tan bien desarrolló Miguel Beltrán, así como Mariano Baena, no parece haber tenido una continuidad consistente). En la esfera local tampoco hay información fidedigna,

más allá de algunos estudios puntuales que focalizaron la atención en el personal eventual y que no se pueden extrapolar a las funciones directivas (Serrano Pascual 2010). La carencia de datos es, por tanto, un factor limitativo para extraer conclusiones determinantes.

Aun así, las dimensiones del fenómeno que estamos analizando (esto es, la politización de la alta Administración en España) es de una magnitud enorme. En un libro relativamente reciente, José Antonio Gómez Yáñez y Joan Navarro, tras poner de relieve la oligarquización y ocupación de los espacios institucionales por los partidos, aportaban una cifra que era escalofriante: sumando personal representativo y ejecutivo, así como asesores, los autores hablaban de la existencia en España entre 80.000 y 100.000 puestos al servicio de la política. Bien es cierto que de ellos habría que excluir todos los puestos representativos, ya fueran en las Cortes Generales, en el Parlamento español y en las entidades locales, pero detectaban varios miles de cargos directivos en entes públicos de distinto signo y concluían que “un rasgo estructural de la política española es la gran cantidad de personas que se profesionaliza en ella o cuyos puestos de trabajo dependen de ella”. Y, es más, redondeaban el argumento con una idea importante: se cuestionaban hasta qué punto había realmente “capital humano suficiente para abastecer estas decenas de miles de cargos públicos y administrativos, renovados parcialmente además cada cuatro años” (Gómez Yáñez y Navarro 2019). En realidad, ese capital humano no lo hay ni lo habrá, al menos si se utiliza sólo el filtro de extracción política o basado exclusivamente en la confianza y lealtad al partido que gobierna, lo que conduce derechamente a la impotencia absoluta de la política para dirigir y conducir la Administración y los asuntos públicos.

Sembrado el recelo y desconfianza en el sistema burocrático profesional, al que está ahogando como a un niño en la bañera, rotos los puentes para crear unas autoridades o administraciones independientes que sirvan de apoyo técnico a las enormes limitaciones que ofrecen las decisiones políticas, y con ese “material humano” (en expresión de Schumpeter) de competencias tan limitadas como es el personal directivo amateur de confianza, la política pretende valerse y prevalerse ella sola para cubrir con criterios propios del clientelismo más rancio esos miles o decenas de miles de cargos y puestos de responsabilidad directiva de carácter estratégico, pero primando exclusivamente fidelidades y reduciendo al máximo la posibilidad de que la acción política tenga un apoyo interno para desplegar su actividad. La conclusión es obvia: ante tal escenario de impotencia caben dos soluciones; la primera consiste en aparentar que se hace y no hacer realmente nada o muy poco (muy transitada en

estos tiempos de predominio absoluto de una política dominada ya en términos absolutos por la comunicación política); la segunda radica en echarse con los brazos abiertos al mercado de las grandes firmas de consultoría o de los grandes despachos para que ofrezcan alternativas a un contexto de parálisis total<sup>11</sup>. Dahlström y Lapuente lo definieron de modo muy preciso: los modelos de alta politización de las estructuras de la alta Administración conducen derechamente a la inviabilidad de las reformas. Y en ese punto nos hallamos, detenidos en el tiempo, ante una brutal esclerosis de cualquier ensayo, por mínimo que sea, de impulsar reformas estructurales de calado, imprescindibles para el futuro del país. La imposibilidad, ya secular, de construir una alta Administración profesionalizada está entre las (múltiples) causas de tal parálisis.

No se advierten, por tanto, cambios estructurales que nos conduzcan a implantar en España una Dirección Pública Profesional en sus organizaciones públicas. Llevamos más de tres décadas con el debate abierto en sede doctrinal. En algunos momentos, fruto sin duda de la necesidad de salir de contextos de marcada crisis, se han formulado propuestas de implantación de esa función directiva profesional en determinados programas políticos e, incluso, en programas de Gobierno. Pronto, la dura realidad del aire de clientelismo existente en las estructuras y comportamientos de los partidos políticos, mostraron su peor cara y metieron en el cajón de los proyectos inviables tales propuestas. En algún caso, incluso, se han llegado a formular proyectos de Ley, que rápidamente encallaron, aunque recientemente alguno puede tener visos de salir aprobado (Andalucía); pero en nada mejorará la calidad institucional de la dirección pública si se mantiene el sistema de libre designación y libre cese en las estructuras directivas intermedias de la alta función pública.

Los máximos avances que se han conseguido, tímidos y tibios donde los haya, han radicado en incorporar a algunas leyes de función públicas sistemas reguladores de la dirección pública profesional, pero limitados, por lo común, a la alta función pública, y que, también por regla general, no han sabido desterrar el procedimiento de libre designación y, sobre todo, de su contrapunto del libre cese como instrumento central de un modelo roto antes de nacer. Todo lo más, en algún caso, se ha impulsado un sistema de designación basado en el mérito y capacidad, así como en la acreditación de competencias, pero que en la práctica apenas está funcionando de forma efectiva (pues ello requiere una autoridad independiente que lleve a cabo la evaluación de las

---

<sup>11</sup> Ello no excluye que el modelo “gerencial” o del NPM haya hecho lo mismo. Véase la durísima censura de Mariana Mazzucato (2021) a las prácticas de externalización de servicios en el Reino Unido, por lo demás ya reiterada en obras anteriores de esta autora.

competencias y la propuesta imparcial de los candidatos llamados a desempeñar tales tareas). Y, además, para romper definitivamente el modelo, en todos los casos se admite (como testimonio vivo del pesado legado del clientelismo) el libre cese como facultad del órgano de designación, con lo cual un elemento central de la arquitectura institucional de la dirección pública profesional, como es la continuidad en el desempeño de las responsabilidades directivas en función de los resultados por la gestión, quiebra totalmente y se transforma, por arte de birlibirloque, en una reedición del control de tales posiciones políticas por el partido o partidos en el poder, lo que acaba por arruinar para siempre cualquier atisbo, por mínimo que fuera, de imparcialidad y objetividad de quienes ocupan tales niveles directivos. Dicho en otros términos: si no muestran lealtad plena, en el sentido de dependencia o posición vicarial, esto es, si el personal directivo no actúa de correa de transmisión del partido en el poder, ya sabe que la puerta de salida siempre está abierta, pendiente únicamente de que el dedo índice se incline hacia abajo.

Tampoco es profesionalizar la dirección pública implantar un modelo corporativo de reserva de determinados órganos directivos a funcionarios públicos, si ese sistema no viene acompañado de un sistema de libre concurrencia y de acreditación de competencias, por un lado, y, por otro, de una garantía de continuidad temporal o definitiva en el desempeño de tales funciones mientras se cumplan los objetivos de gestión. El sistema implantado en la Administración General del Estado y aplicable a determinados órganos directivos está preñado de una concepción corporativo/politizada, que en nada supone un avance real en el camino de profesionalizar y garantizar la estabilidad de una institución tan estratégicamente importante como es la Alta Dirección Pública del Estado.

Ni que decir tiene que, en ese contexto institucional dominado por lo que ya es –como se dijo en su día (Blanco, 1990)- un *Estado propiedad de los partidos*, la Dirección Pública Profesional, salvo necesidad imperiosa e inaplazable ante una situación totalmente crítica que mueva los cimientos existenciales de la propia política, no tiene presente ni tampoco futuro previsible. Los hechos de estas últimas décadas así lo confirman.

#### BIBLIOGRAFÍA:

- Alba, C. (2014): “Les élites administratives en Espagne: vieilles inerties et nouveaux défis”, *RFAP* n. 152-153, 2014/ 3-4.
- Blanco Valdés, R. (1990): *Los partidos políticos*, Tecnos.



- Boelaert, J., Michon S., Ollion E. (2017): *Metier: député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Raisons d'Agir
- Conde de Romanones (1974): *Breviario de política experimental*, Editorial Plus Ultra
  
- Dahlström y Lapuente (2018): *Organizando el Leviatán*, Deusto.
  
- Duverger M. (1981), *Los partidos políticos*, FCE.
  
- Fukuyama, F. (2016); *Orden y decadencia de la Política. Desde la Revolución Industrial hasta la globalización de la democracia*, Deusto
  
- García Pelayo, M. (1986): *El Estado de partidos*, Alianza Editorial
  
- Gómez Yáñez, J.A., y Navarro J. (2019), *Desprivatizar los partidos*, Gedisa.
- Ignazi, P (2021).: *Partido y Democracia. El desigual camino a la legitimación de los partidos*, Alianza Editorial.
  
- Jiménez Asensio, R. (1998): *Altos cargos y Directivos Públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*, IVAP, 1998 (2ª edición ampliada).
  
- Jiménez Asensio, R. (2016): *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*, Marcial Pons/IVAP
  
- Kutz, R. y Mair, P (2022) *Democratización y cartelización de los partidos políticos*, Catarata (traducción del libro publicado por Oxford University Press en 2018: *Democracy and cartelization of political parties*)
  
- Kelsen, H.: *De la esencia y valor de la democracia*, KRK, 2006
  
- Manin, B. (1998): *Los principios del gobierno representativo*, Alianza Editorial.
  
- Matas Dalmases, J.: *El alts càrrecs: política i administració a la Generalitat de Catalunya*, UB, 1995.
- Mazzucato, M. (2021): *No desaprovechemos esta crisis*, Galaxia Gutenberg, 2021.
  
- Mesa del Olmo, A. (2000): *Administración y altos cargos de la Comunidad Autónoma Vasca*, Siglo XXI, Madrid
  
- Michels, R. (2008): *Los partidos políticos II*, Amorrortu Editores
  
- Mintzberg, H.: *Directivos, no MBAs*, Deusto, 2005

- Morell Ocaña, L. (1994): *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*, Civitas.
- Offerlé, M. (2017): *La profession politique XIXe- XXI siècles*, Belin.
- Ortega Álvarez, L., y Maeso Seco, L.F. (coordinadores) (2010): *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, INAP
- Ostrogorsky. M. (1998): *la democracia y los partidos políticos*, Trotta.
- Panebianco, A. (1990): *Modelos de partido*, Alianza Universidad, 1990.
- Parrado Díez, S. (1991): *Las élites de la Administración estatal (1982-1991). Estudio general y pautas de reclutamiento*, IAAP, 1996;
- Peters, B. G., y Pierre, J.. (editores) (2010): *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*, INAP.
- Presno Linera M. A. (2000 a): *Los partidos políticos y las distorsiones de la democracia*.
- Presno Linera M. A. (2000 b): *Los partidos políticos en el sistema constitucional español*, Aranzadi.
- Quermonne, J. L. (1991): *L'appareil administratif de l'État*, Seuil, 1991
- Luc Roubain (2014): "Où sont les élites administratives en Europe?", *Revue Française d'Administration Publique*, 2014, 3-4 pp. 637-644.
- Salvador Martínez, M. (2021): *Partidos políticos. El estatuto constitucional de los partidos y su desarrollo legal*, Marcial Pons.
- Sánchez Morón, M. (coordinador) (2007): *La función pública directiva en Francia, Italia y España*, INAP,
- Serrano Pascual, A. (2010): *El personal de confianza política en las entidades locales. La libre designación, el personal eventual y los directivos*, Wolters Kluwer.
- Schumpeter (2015): *Capitalismo, socialismo y democracia*, vol. 2, Página indómita.
- Triepel, H. (2015): *La Constitución y los partidos políticos*, Tecnos.
- Weber, M. (2008): *Escritos políticos*, Alianza Editorial.
- Weber, M. (1967): *El político y el científico*, Alianza Editorial.