

POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL ORIGEN Y LA EVOLUCIÓN DEL DEBATE TEÓRICO

Por LAURA ROMÁN MASEDO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN: ¿EL ORIGEN DEL PROBLEMA?—III. EL MODELO TRADICIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: A) *Weber y Wilson*. B) *El modelo tradicional y los diferentes sistemas político-administrativos*.—IV. EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN A PARTIR DE LOS AÑOS SETENTA. ¿POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN O POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS?: A) *La crisis del paradigma weberiano*. B) *De la separación entre política y administración al análisis de la relación entre políticos y funcionarios*.—V. CONCLUSIÓN.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El viejo problema de la relación entre Administración y Política no sólo no ha perdido interés en los últimos tiempos, sino que sus implicaciones se extienden en la actualidad más allá de los límites que hasta hace algunos años marcaban las fronteras de los Estados nacionales. En este proceso, que ha trasladado el debate desde el contexto nacional al supranacional, se ha producido una doble ruptura. Por una parte, la crisis del paradigma weberiano ha puesto en cuestión los pilares sobre los que se sostenía el modelo tradicional de administración pública occidental desde principios de siglo. Por la otra, el abandono del mito de la separación entre Política y Administración ha provocado un giro fundamental en las aproximaciones al estudio de las burocracias públicas contemporáneas. Tanto la doctrina europea, en la que aquella separación se identificaba con la autonomía de la burocracia, como la anglosajona, en la que la separación entre Política y Administración significaba subordinación de la segunda a la primera, han terminado reconociendo que ninguna de estas dos premisas es la adecuada para el estudio de las implicaciones políticas del fenómeno burocrático.

El propósito de este artículo es analizar esta doble ruptura. Con esta intención he trazado una breve trayectoria de la consideración teórica que el problema de la relación entre Política y Administración ha tenido desde sus orígenes hasta las más recientes aportaciones de los especialistas en el tema. Pero además, y de entre las múltiples facetas en las que se manifiesta el problema de la separación entre Política y Administración (1), las páginas que siguen se centran en las repercusiones que la evolución del mismo ha tenido para el análisis de la relación entre políticos y funcionarios en los puestos más altos de las burocracias públicas occidentales (2).

La relevancia de este aspecto concreto del problema ha sido puesta de manifiesto por especialistas en el mismo, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras. Así, Baena del Alcázar sostiene que *«en cuanto a la relación entre políticos y altos funcionarios (...) no se está haciendo sino replantearse una cuestión central de la ciencia administrativa, pues la interdependencia entre política y administración puede considerarse una de las notas o características de las Administraciones públicas»* (3). Por su parte, Jiménez Asensio señala al respecto que, *«(...) el problema descrito (en concreto, las relaciones entre política y administración desde la perspectiva del análisis de los puestos de designación política) se incuba en los orígenes de lo que entendemos actualmente por Administración pública»*, considerándolo en el centro de los análisis sobre *«los niveles clave de cualquier estructura administrativa»* (4).

Fuera de España, e independientemente de las monografías dedicadas al tema, la relación entre Política y Administración ha sido uno de los principales objetos de análisis para los estudios de Administración Pública Comparada, estudios que, para algunos autores, deben considerarse indispensables si quiere hablarse de una auténtica Ciencia de la Administración. Así, y dentro de este enfoque, Pierre considera que, *«The public bureaucracy's relationship to elected officials and policy-making institutions is a core theme of any study of public administration»* (5).

Este artículo pretende contribuir al mejor entendimiento de una cuestión que me parece clave en el estudio de las modernas administraciones públicas y lo hace con

(1) Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO: 1992, pág. 73.

(2) Quiero señalar que las investigaciones a las que me referiré son básicamente aportaciones de la bibliografía extranjera ya que, a pesar de que como señala Jiménez Asensio, *(...) a diferencia de otros países de nuestro entorno, las relaciones entre política y administración han merecido, entre nosotros, escasa atención doctrinal*, (JIMÉNEZ ASENSIO: 1996, pág. 15), parece existir en España un interés creciente por esta cuestión, cuyos resultados merecen una consideración específica. En este sentido, pueden destacarse los últimos trabajos del propio JIMÉNEZ ASENSIO (1996), MESA DEL OLMO y JIMÉNEZ ASENSIO (1993), MATAS DALMASES (1996) y PARRADO Díez (1997), entre otros.

(3) BAENA DEL ALCÁZAR: 1988, pág. 336.

(4) JIMÉNEZ ASENSIO: 1992, pág. 74.

(5) PIERRE: 1995, pág. 10. En el mismo sentido se manifiesta Heady cuando señala que uno de los propósitos fundamentales en el estudio de las administraciones públicas ha de ser encontrar una respuesta satisfactoria para la siguiente pregunta, *To what extent is the bureaucracy multifunctional, participating in the making of public policy decisions as well as in their execution?* (HEADY: 1991, pág. 77).

el convencimiento de que profundizar en el análisis de dicha cuestión, no sólo permite avanzar en el mejor conocimiento científico de las mismas, sino que también ofrece algunas claves para comprender una serie de problemas directamente relacionados con el funcionamiento actual de las administraciones públicas occidentales.

II. POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN: ¿EL ORIGEN DEL PROBLEMA?

Más de un siglo antes de que Max Weber en Europa y Woodrow Wilson en Estados Unidos, sentaran las bases del modelo tradicional de administración pública (6), el problema de la relación entre Política y Administración ya estaba planteado aunque sus implicaciones eran, en aquel momento, de difícil previsión.

Efectivamente, es la doctrina liberal en la que se sustentan los procesos revolucionarios de finales del siglo XVIII y, concretamente, las teorías de la división de poderes y de la representación democrática moderna, los pilares teóricos en los que se sostiene una ficción sobre la que descansará toda la visión liberal de la posición de la administración con respecto al poder político. Según dicha ficción, *«(...) la administración es considerada como un aparato especializado y profesionalizado cuya única función consiste en ejecutar las orientaciones decididas por el poder político, que se imponen a ella con fuerza constrictiva. Ni elegida, ni responsable, la administración no dispone de ninguna legitimidad propia y se define por una posición de doble subordinación—funcional y orgánica— cuyos efectos se acumulan»* (7).

Como acabo de señalar, dos son los pilares teóricos en los que dicha ficción se asienta. En primer lugar se encuentra, dentro del núcleo de las ideas jurídico-políticas de la Revolución francesa (8), la teoría de la representación democrática. Con respecto a ésta, García Pelayo nos recuerda las palabras de un diputado en una de las primeras reuniones de la Asamblea Francesa, *«lo que distingue al representante del funcionario público es que el representante puede querer por la nación, mientras que el funcionario público sólo puede actuar por ella»* (9). Así, como consecuencia de la necesidad que surge de hacer concreta la idea liberal de democracia representativa, se pone de manifiesto, por primera vez, la necesidad de delimitar la capacidad de actuar de los funcionarios públicos, respecto a los que habrían de ser, a partir de entonces, legítimos representantes de la nación en un momento histórico en el que *«la idea de representación queda vinculada a la de elección»* (10).

(6) HUGHES: 1994, pág. 28.

(7) CHEVALIER y LOSCHAK: 1986, pág. 172.

(8) Cfr. GARCÍA PELAYO: 1984, pág. 177.

(9) En este mismo sentido Alba Tercedor afirma que la regla de subordinación de la Administración al Gobierno (...) *procede de la Revolución Francesa (el artículo 3.º de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano dirá: «El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo ni individuo puede ejercer autoridad que no emane especialmente de aquélla»)* (ALBA TERCEDOR: 1987, pág. 493).

(10) GARCÍA PELAYO: 1984, pág. 180.

Pero además, la separación entre funciones políticas y administrativas ya se habría planteado incluso antes en los escritos de Rousseau, Locke y Montesquieu. Esto es lo que, por ejemplo, sostiene Boquera Oliver (11) al defender el carácter esencialmente político de algunos actos del poder ejecutivo, frente a la doctrina jurídica mayoritaria que atribuye dicha separación de funciones al problema de la exención de la fiscalización jurisdiccional de los llamados *actos políticos* por parte del Consejo de Estado francés. Así, y según este autor, una de las consecuencias de la teoría de la separación de poderes sería la elevación del poder ejecutivo desde la «simple» función de ejecutar las leyes que emanan del legislativo, hasta terrenos en los que dicho poder se desdobra en una acción que podríamos llamar «discrecional» y otra que seguiría refiriéndose al primitivo poder de ejecutar las leyes. Parece que es así como, según este autor, se configura la idea moderna de Gobierno, como parte cualificada del poder ejecutivo, en las obras de Locke y Montesquieu. La parte subalterna del poder ejecutivo correspondería, entonces, a la Administración. Efectivamente, «(...) Montesquieu no habla de la Administración, pero ello no significa que no cuente con esta función como contenido del poder ejecutivo. Lo que excluye aquí desde su experiencia de la administración propia del Ancien Régime, es simplemente que la Administración pueda figurar como un poder autónomo dentro de la división de poderes y que pueda actuar, por lo tanto, como un poder político: la ejecución de las normas debe mantenerse al margen del proceso político y sometido a las leyes» (12).

Éstas son sólo algunas de las razones por las que ambas teorías colocan a la administración pública fuera del terreno de «lo político», dejando su capacidad de actuación limitada a la mera ejecución de las decisiones procedentes, bien del Legislativo, bien del Gobierno. No obstante, y ya desde sus orígenes, la idea de que la separación entre lo político y lo administrativo debía ser absoluta resultó ser una ficción jurídica, apoyada en una base ideológica, según la cual la Administración se presenta subordinada y controlada por el cuerpo político de los elegidos (13). Y esto es así porque la idea de la separación entre Administración y Política se enfrenta con el propio papel que las burocracias públicas habían tenido en el surgimiento y posterior consolidación de algunos Estados europeos.

El resultado de la propagación de las consignas liberales tras las revoluciones americana y francesa, tiene algunas consecuencias directamente relacionadas con el tema que nos ocupa. Independientemente de otras consideraciones, los principios revolucionarios y, con ellos, los fundamentos teóricos que los sustentaron, se enfrentan con realidades nacionales bien distintas. En algunas de estas realidades la puesta en práctica del dogma liberal de la separación entre Política y Administración iba a encontrar especiales dificultades. En este sentido podría afirmarse que la idea de la separación entre Política y Administración había sido posible en la doctrina liberal

(11) BOQUERA OLIVER: 1963.

(12) DE AGAPITO SERRANO: 1989, pág. 158.

(13) Cfr. CHEVALIER y LOSCHAK: pág. 175.

gracias a su sello indiscutiblemente anglosajón. El historiador Joseph Strayer nos recuerda en este punto el papel que la burocracia pública había tenido en Inglaterra durante su proceso de formación como estado-nación, «(...) *Inglaterra pudo prescindir de una gran burocracia destinada a controlar provincias semiautónomas y hacer las veces de vínculo entre las autoridades provinciales y las centrales*» (14). Sin embargo, el papel que la burocracia francesa había desempeñado en aquel proceso era sensiblemente distinto puesto que, «(...) *Francia era un Estado mosaico, constituido por muchas piezas y la burocracia hacía las veces de cemento para unirlos*» (15).

Entiendo que esta diferencia fundamental en cuanto a la situación del papel de la burocracia en el centro o la periferia de ambos sistemas políticos es esencial para entender la interpretación del modelo tradicional de administración pública que se elabora entre finales del siglo pasado y comienzos del presente. Hito fundamental en este proceso es la aparición de la primera reflexión teórica sobre la burocracia libre de juicios de valor y, por tanto, ajena a las consideraciones ideológicas con las que la doctrina liberal había interpretado el fenómeno burocrático en el siglo XIX.

III. EL MODELO TRADICIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A) *Weber y Wilson*

La teoría weberiana de la burocracia marca el inicio de una corriente de pensamiento cuyos frutos parecen inagotables. Por lo que interesa a nuestro tema, conviene recordar, en primer lugar, cuál ha sido, a grandes rasgos, la propia evolución que la interpretación de aquella teoría ha tenido en la doctrina y, en segundo lugar, algunas de las consecuencias de dicha interpretación para el tema de la separación entre Política y Administración.

Del pensamiento de Weber surgen dos líneas de investigación principales que corren suertes desiguales. Por un lado, la que tradicionalmente se ha considerado *teoría clásica de la burocracia*, que es resultado de la recepción que la sociología norteamericana hace de la obra de este autor (16). Esta corriente se instalará primero en la teoría de la organización, donde comparte protagonismo con el «management», para más tarde pasar a formar parte del cuerpo científico de la Sociología de las organizaciones (17). Su nota fundamental consiste en «despojar de significado político» a la propia teoría weberiana, centrándose en una «descripción técnica del fenómeno burocrático» que, con el paso del tiempo, descubrirá las limitaciones de una consideración pretendidamente «neutral» de la burocracia como forma de

(14) STRAYER: 1986, pág. 67.

(15) STRAYER: 1986, pág. 74.

(16) En este sentido, véase BAENA DEL ALCÁZAR: 1994, págs. 423 y ss.

(17) Cfr. NIETO: 1976, pág. 59.

organización (18). Por otro lado, y junto a la anterior, surge una corriente de pensamiento que aborda el estudio de la burocracia como fenómeno político, corriente que toma como punto de partida la propia situación de la burocracia en el marco constitucional de las democracias occidentales. Esta línea de análisis es la que precisamente retoman los estudios sobre administración pública a finales de los años sesenta en los términos en que veremos más adelante.

Por ahora lo que interesa señalar es que la consideración de la burocracia como un verdadero poder se encuentra en el mismo corazón del pensamiento de Weber, si se recuerda que en su teoría de la burocracia nunca se desligaron las cualidades de eficacia que se atribuyen a la misma, como forma de organización, de aquellas otras que la caracterizan como sistema de dominación. El problema sería precisamente, tal y como el propio Weber advirtió, hacer compatibles los principios de eficacia y democracia. Y esto es así porque, aunque el autor alemán describe el poder burocrático como un poder neutral e instrumental al servicio de la clase política, rápidamente observa la posibilidad de que la propia superioridad técnica de la burocracia origine un proceso de apropiación del poder en el que los burócratas terminen asumiendo las funciones que originariamente correspondían al *dominus*. Como señala Nieto a este respecto, «(...) en este tema la preocupación de Weber llega a hacerse obsesiva» y sin encontrar como solución al dilema más que algunas fórmulas llenas de buenas intenciones, deja el problema planteado sin respuesta satisfactoria alguna. «Max Weber —afirma Nieto— sueña con un equilibrio entre la Política y la Administración: dos esferas que han de actuar separadamente y que, dialécticamente relacionadas, sólo oponiéndose formalmente es como (...) podrán lograr una auténtica cooperación» (19). Sirvan como ejemplo de aquella supuesta obsesión las palabras del propio Weber pertenecientes, respectivamente, a *Parlamento y Gobierno en una Alemania reorganizada* y *La Política como vocación*,

«Los políticos deben hacer de contrapeso al poder de los funcionarios. Pero a ello se resiste el afán de poder de las instancias dirigentes de un gobierno puramente burocrático de funcionarios, que siempre tienden a acaparar la libertad de movimientos lo más incontrolada posible y, sobre todo, a monopolizar los cargos ministeriales entendidos como ascensos en el escalafón burocrático» (20).

«(...) el auténtico funcionario no debe hacer política, sino limitarse a "administrar", sobre todo imparcialmente (...) Personalidad, lucha y pasión (ira et estudio) constituyen el elemento del político y sobre todo del caudillo político. Toda la actividad de éste está colocada bajo un principio de responsabilidad distinto y aun opuesto al que orienta la actividad del funcionario» (21).

Todo lo dicho hasta ahora acerca de la consideración de la burocracia como fenómeno político, permite concluir que, aunque los temores del sociólogo alemán

(18) Cfr. NIETO: 1976, pág. 478.

(19) NIETO: 1976, pág. 496.

(20) WEBER: 1991, pág. 173.

(21) WEBER: 1981, pág. 115.

fueran resultado de una investigación basada en el método científico y, por tanto, libre de juicios de valor, su solución al problema del control de la burocracia, quedó ligada a la idea liberal de una administración neutral al servicio del poder político. Weber no pudo confundir la creación de una burocracia profesional con la instalación de dicha burocracia en la periferia del sistema político y ése fue el descubrimiento que, posiblemente, convirtió su preocupación en obsesión.

La recepción de la obra de Weber en Estados Unidos no sólo supuso la «despolitización» de aquella parte de la teoría de la burocracia que analizaba el fenómeno burocrático como forma de organización. Además, las propias conclusiones del sociólogo alemán sobre la separación entre Política y Administración y, por tanto, las que deduce del estudio de la burocracia como fenómeno político o sistema de dominación, encajaron perfectamente en una época en la que «(...) *los americanos estaban empeñados (...) en separar a la política de la Administración, para de esta manera escapar al desprestigio que acompañaba al término política y poder encontrar un terreno científico sobre el que construir sus principios*» (22). Sin embargo, el desprestigio del término *política* tenía en Estados Unidos unas connotaciones sensiblemente distintas a las que tenía en Europa, fundamentalmente en la Europa continental.

La falta de eficacia que el *spoils system* empezaba a mostrar en una administración cada vez más compleja, el hecho de que el propio Presidente Garfield fuera asesinado por un *spoils seeker* y la influencia del movimiento de reforma administrativa británico, fueron elementos decisivos en el proceso de reforma de la administración norteamericana de finales del siglo pasado, uno de cuyos objetivos era la profesionalización de los empleados públicos. Pero, además, y en pleno movimiento de reforma, un profesor de Princeton, Woodrow Wilson, vino a refrendar la necesidad de separar Política y Administración con otros argumentos. Así, en su famoso artículo *The Study of Administration*, el futuro Presidente americano sentaría los principios según los cuales habría de producirse aquella reforma, principios que partían de la separación entre Política y Administración en un sentido muy preciso.

Efectivamente, la separación entre Política y Administración adquiere en el pensamiento de Wilson una doble dimensión. En primer lugar, dicha separación se consideraba un instrumento para corregir las disfunciones del *spoils system* con el objeto de evitar las perniciosas interferencias que los políticos tenían para el funcionamiento eficaz de una administración que ya no podía continuar funcionando según los criterios de reclutamiento que marcaba el sistema de botín. En este sentido es en el que, en uno de los pasajes más famosos de su obra, Wilson afirma que, «(...) *administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices*» (23).

(22) NIETO: 1976, pág. 31.

(23) WILSON: 1887, pág. 18.

En segundo lugar, la separación entre Política y Administración permitiría construir una Ciencia de la Administración dedicada al estudio y la aplicación de técnicas de administración importadas de los únicos países que las habían desarrollado, es decir, Francia y Prusia, sin tener que importar, al mismo tiempo, los principios políticos que en su día informaron la creación de las burocracias prusiana y francesa, a saber, los principios políticos del absolutismo monárquico. Tal y como señala el propio Wilson, «*When we study the administrative systems of France and Germany, that we are not in search of "political" principles, we need not care a peppercorn for the constitutional or political reasons which Frenchmen or Germans give for their practices when explaining them to us*» (24). En definitiva, separar la Política de la Administración serviría al doble propósito de construir una Ciencia administrativa cuyos contenidos se utilizaran, a su vez, para evitar la influencia de los políticos en las cuestiones administrativas dentro de los principios políticos de la democracia liberal, es decir, serviría para que la Administración pública americana fuera, como el resto de sus instituciones, responsable en todo momento ante la opinión pública (25).

Así es como Wilson, por un camino necesariamente distinto al de Weber, alcanza la misma conclusión que éste respecto a la paradoja que planteaba la organización burocrática en una democracia liberal. Para ambos parece que la compatibilidad entre burocracia y democracia y el control político de la primera, sólo pueden ser posibles mediante la separación entre Política y Administración y, por tanto, a través de la separación de los grupos humanos que desempeñan tareas en ambas esferas de actividad.

B) *El modelo tradicional y los diferentes sistemas político-administrativos*

A pesar de que, tal y como señaló el propio Weber, la profesionalización de la administración se fue imponiendo progresivamente en el conjunto de países que entraron en la órbita del liberalismo político (26), el sistema de administración por profesionales tuvo que adaptarse a tradiciones político-administrativas bien distintas.

El rechazo de los efectos perversos que el *spoils system* había tenido en Inglaterra y Estados Unidos condujo a la creación, en ambos países, de unas burocracias profesionales alejadas de la influencia de los políticos, al menos, y en principio, por lo que a los sistemas de reclutamiento se refería. El Informe Northcote-Trevelyan de 1854 y la Ley Pendleton de 1883 son, respectivamente, los puntos de inflexión hacia la creación de una función pública profesional en estos países en los que, no obstante, las burocracias nacionales seguían instaladas en la periferia del sistema político. Así, como señala Rose, el caso de Inglaterra, «*(...) is unusual in that the*

(24) WILSON: 1887, pág. 23.

(25) Cfr. WILSON: 1887, pág. 21.

(26) Cfr. CHEVALIER y LOSHACK: 1986, pág. 173.

power of representative institutions was established before a civil service. When the modernization and democratization of British government commenced in the early nineteenth century, there were not administrative cadres that could be called, permanent, civil or a service (...)» (27).

La situación en la Europa continental era distinta. Tal y como he señalado más arriba, el papel de la burocracia en Francia había sido central en el proceso de creación del propio estado-nación francés y la creación de Cuerpos de funcionarios a principios del siglo XIX no hizo sino institucionalizar el poder burocrático en aquel país. El propio concepto de Estado, incrustado en la cultura política nacional, colocaría a la administración pública francesa, «(...) *at the heart of the French political system*», como consecuencia de «(...) *its economic weight as well as to its crucial role in national polity-building since the Third Republic*» (28). Por otra parte, la unificación de Alemania en torno a la disciplinada burocracia prusiana convirtió a ésta en el eje alrededor del cual se produciría el mismo proceso industrializador que tiene lugar durante el siglo pasado y, por extensión, en parte de la elite dominante al menos hasta la Segunda Guerra Mundial (29). Así es como, «(...) *when the modern civil service developed in the course of political centralization and the growth of an extensive state administration, higher officials quickly came to play a prominent role*» (30).

Todo esto significa que, a pesar de que el movimiento reformista de finales del siglo pasado y el modelo que lo refrendó pretendieran la creación de administraciones públicas profesionalizadas tomando como punto de partida la pretendida separación entre Política y Administración, la adaptación de dicho modelo a las distintas realidades nacionales, resultó, para empezar, en dos sistemas administrativos distintos, caracterizados, respectivamente, por el papel central o periférico que las burocracias públicas habían tenido en la propia construcción de los estados nacionales. Siguiendo la clasificación de Heady, estos sistemas son *el sistema administrativo clásico*, en el que habitualmente se incluyen Francia, Alemania y, en general, los países de la Europa continental, y *el sistema administrativo de la Cultura Cívica*, al que corresponden Gran Bretaña, Estados Unidos y sus respectivas áreas de influencia político-cultural (31).

Una de las diferencias más notables entre ambos sistemas se pondría de manifiesto en la adopción de medidas concretas en algunos aspectos fundamentales de la reglamentación de los diferentes sistemas de función pública, como es el de la

(27) ROSE: 1984, pág. 137. En el mismo sentido, en el caso de Estados Unidos, «(...) *the national civil service was founded and developed well after the basic constitutional framework of the nation has been established (...) It also lagged behind the development of more or less democratic forms of political participation*» (HECLO, 1984, pág. 11).

(28) ROUBAN: 1995, pág. 39.

(29) En este sentido véase, entre otros, HEADY, 1991, pág. 208.

(30) MAYNTZ: 1984, pág. 175.

(31) El desarrollo de las características de ambos sistemas se encuentra en HEADY: 1991, pág. 188 y ss.

participación de funcionarios públicos en las actividades de los partidos políticos. En este sentido se encuentra la prohibición expresa de que los funcionarios públicos pertenezcan a este tipo de organizaciones en Gran Bretaña o Estados Unidos. A diferencia de esta situación, en países como Alemania, Francia o Italia, no existe obstáculo legal alguno para que los funcionarios públicos participen en actividades políticas a cualquier nivel, incluyendo, por tanto, la pertenencia a partidos políticos.

A pesar de lo anterior, el intento de separar Política y Administración ha tenido, entre otras consecuencias, la tendencia general a delimitar los puestos políticos de los funcionariales en ambos sistemas administrativos. En este sentido, las generalizaciones resultarían incorrectas ya que, en este punto, las diferencias entre los distintos países se hacen especialmente relevantes (32). Así, conjuntos de países agrupados dentro de los mismos sistemas administrativos no han adoptado idénticos modelos de ordenación de sus respectivos sistemas de función pública y, menos aún, en lo que se refiere a la función pública superior y a su situación en relación con los puestos de designación política. Las administraciones públicas nacionales han adaptado su legislación a las circunstancias particulares de cada país y, como resultado, cada sistema político ha establecido sus propios límites entre *lo político* y *lo administrativo*, tanto desde el punto de vista organizativo, como desde el de los grupos humanos que conforman la organización.

Así, en Estados Unidos, dentro del conjunto de personas que ocupan los puestos superiores de la administración, conviven aquellas que reciben un nombramiento presidencial, con aquellas que pertenecen al *Senior Executive Service* (SES). Además, en el caso norteamericano, se ha puesto de manifiesto la existencia del denominado «sistema de doble vía» en el acceso a la función pública superior, sistema según el cual conviven en el SES verdaderos funcionarios de carrera, con el conjunto de nombramientos políticos que constituyen lo que se denomina *political executive* (33). En el caso británico, todas las personas que ocupan los puestos de la alta función pública, la *Administrative Class* o *Administrative Group* (34), son funcionarios profesionales que alcanzan dichos puestos en el gobierno en una carrera que se desarrolla casi siempre dentro de la Administración central y en la que los ascensos son producto de dos criterios que, en principio, nada tienen que ver con la política, como son el mérito y la antigüedad. Lo mismo ocurre en Italia con los puestos a los

(32) Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO: 1992, pág. 77.

(33) Concretamente, la idea del «sistema de doble vía» para el ingreso en la función pública norteamericana ha sido desarrollada por Hecló. Según este autor, este sistema implica la existencia de un conjunto de personas que ocupan los puestos más altos de la administración federal norteamericana en función de una serie de cualificaciones profesionales (fundamentalmente el mérito y la capacidad evaluados en exámenes de tipo convencional) y otro conjunto de «funcionarios» que son reclutados en función de sus capacidad o habilidad para la política y que, a pesar de desarrollar su carrera profesional en la burocracia federal, nunca llegan a pertenecer al sistema profesional de función pública. Son, respectivamente, *de jure higher civil service* y *de facto higher civil service* (HECLO: 1984, pág. 18 y ss.).

(34) Para una descripción del sistema británico de función pública, sobre todo a partir de a reforma que siguió al informe de la Comisión Fulton de 1968, véase, entre otros, RIDLEY: 1987, págs. 465 y ss.

que pertenece la *Carriera Direttiva* o en Japón con el conjunto de puestos que van desde el de Director de Sección hasta el de Viceministro Administrativo, justo por encima del cual sólo se encuentra el de Ministro (35). En el caso de Alemania las personas que ocupan los puestos más altos de la administración federal, esto es Secretarios de Estado y Jefes de División, son funcionarios de carrera, agrupados en la categoría especial de «*political civil servants, (...) a special group (...) who can be temporarily retired at any time because they hold positions where full agreement with the goals of a given government is essential*» (36).

En Francia y España esta separación entre *lo político* y *lo administrativo* es desconocida. No se trata sólo, como en otros países europeos, de que los funcionarios públicos puedan pertenecer libremente a partidos políticos. Además, los puestos que se encuentran en los niveles más altos de la estructura administrativa de ambos países son de nombramiento discrecional por el Gobierno, lo cual significa que dichos puestos no pertenecen formalmente a la carrera administrativa. Sin embargo, aquellos nombramientos no sólo han recaído tradicionalmente en altos funcionarios sino que, además, el grado de burocratización en esta parte de la administración de ambos países alcanza normalmente el nivel de Ministro (37), hasta el punto de convertir el modo de reclutamiento de este conjunto de nombramientos políticos en una especie de *sistema de botín*. Este hecho obliga a plantear el tema de la separación entre Política y Administración en unos términos sensiblemente distintos a como se hace en otros países de nuestro entorno, cuestión que tiene importantes repercusiones respecto a la delimitación de los grupos humanos que, en un momento determinado, deban considerarse en la relación entre políticos y funcionarios (38).

De todo lo dicho anteriormente se puede deducir que las personas que ocupan los puestos más altos en las diferentes administraciones públicas de nuestro entorno pueden estar, en realidad, en varias situaciones que podrían resumirse en los siguientes grupos: *a)* funcionarios de carrera —cualquiera que sea el contenido de esta expresión en cada sistema de función pública—; *b)* nombramientos políticos, pero no necesariamente partidistas; *c)* nombramientos políticos en el sentido de miembros

(35) Para una descripción de la carrera administrativa en Italia y Japón, véase, entre otros, CASSESE: 1984, págs. 35 y ss. y PEMPEL: 1984, págs. 72 y ss., respectivamente.

(36) MAYNTZ: 1984, pág. 183.

(37) Entre la abundante bibliografía sobre la alta función pública francesa y su presencia en puestos políticos, véase, entre otros, GOURNAY: 1984, págs. 69 y ss. En el caso de España, la proverbial presencia de burócratas en los más altos puestos de la elite político-administrativa ha sido puesta de manifiesto por varios autores aunque para un análisis monográfico de su presencia en el puesto de Ministro, véase BAENA DEL ALCÁZAR: 1977.

(38) De todas formas, y a pesar de las similitudes entre ambos países, el caso francés presenta algunas connotaciones particulares. En este sentido, como sostiene SULEIMAN, *In no other country does a set of institutions exist for the purpose of creating a higher civil service elite in quite the same way as in France (...) once a elite is created and recognized as such, it can legitimately come to expect privileges. One of this privileges that the French administrative elite comes to expect is the possibility of making forays into other sectors on order to escape the confines of the administrative career* (SULEIMAN, 1984: pág. 117).

del partido en el gobierno, y *d*) alguna combinación entre las anteriores. Es precisamente esta variedad de situaciones la que pone de manifiesto que la separación entre Política y Administración habría necesariamente de ceder el lugar a un planteamiento de la cuestión mucho más complejo. Pero, además, desde finales de los años sesenta y principios de los setenta se van a producir una serie de circunstancias que terminarán con el mito liberal de la separación entre Política y Administración. Los hechos y la teoría parecen, por primera vez, ponerse de acuerdo.

IV. EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN A PARTIR DE LOS AÑOS SETENTA. ¿POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN O POLÍTICOS Y FUNCIONARIOS?

A) *La crisis del paradigma weberiano*

Tras un par de décadas en las que los estudios de administración pública comparada habían estado centrados en la administración del desarrollo y en el análisis de los programas específicos de asistencia técnica promovidos por la administración norteamericana de la posguerra, se produce una crítica generalizada de las herramientas teóricas de las que dichos estudios se habían servido. En concreto, se les acusa de haber quedado demasiado atrás respecto a los avances metodológicos que otras disciplinas, como la propia Ciencia Política, habían incorporado. La escasa utilización de técnicas cuantitativas de análisis se convierte en la crítica más habitual a los estudios administrativos. Además, la búsqueda de grandes teorías que pretendían abarcar la totalidad de los sistemas administrativos se considera fracasada, por lo que algunos autores comienzan a sugerir la necesidad de utilizar teorías de alcance medio que se refiriesen a instituciones concretas dentro de cada sistema (39).

Las críticas, desde luego, no se dirigen exclusivamente a los estudios sobre administración pública. Los problemas fiscales en los que se sumergen las economías occidentales desde mediados de los años setenta, llevan a los propios economistas a poner en duda los fundamentos de la política económica (40) y a que otro tanto ocurra en los demás campos de conocimiento de las Ciencias Sociales. Como señala Bell, los avances de toda índole conseguidos en el período comprendido entre 1945 y 1970 hicieron pensar que aquéllas habían llegado a su mayoría de edad, ilusión convertida en falsa promesa cuando a partir de la década de los setenta, «*casi todos* (aquellos avances) *han sido rectificados en cierta medida, sustancialmente o de otro modo*» (41).

A todas estas críticas no les son ajenas las que recibe el funcionamiento de los propios gobiernos y sus administraciones públicas. Consecuencia de la puesta en

(39) Para un análisis de esta cuestión véase, entre otros, HEADY: 1991, págs. 13 y ss.

(40) Para un análisis del problema del tamaño del gobierno y del crecimiento de las administraciones occidentales, sobre todo a partir de los años ochenta, véase, entre otros, ROSE: 1984a.

(41) BELL: 1980, pág. 64.

marcha de los programas sociales que comprende el moderno Estado de Bienestar, después de la Segunda Guerra Mundial los gobiernos occidentales habían dejado de cumplir exclusivamente las funciones de seguridad y regulación mínima de la economía que el liberalismo decimonónico les había asignado, con el consiguiente crecimiento del gasto público. Sin embargo, la dificultad para mantener el nivel de ingresos ajustado al de gastos comienza a hacerse evidente durante los años setenta. Acompañando a la crisis fiscal aparecen las primeras críticas al tamaño de las administraciones públicas cuyo crecimiento había alcanzado niveles hasta entonces desconocidos. Dicho crecimiento se refleja, por ejemplo, en el aumento de las cifras de empleo público que en países como en Francia, Alemania o Italia aumentó en más de un 11 por 100 durante el periodo 1950-1981 (42).

A su vez, las enormes dimensiones que había adquirido el sector público en la mayoría de los países occidentales, y las políticas de corte incrementalista a que los gobiernos de dichos países se veían avocados, tuvieron una consecuencia fundamental para el tema que nos ocupa. Y es que el aumento del tamaño del gobierno condujo inexorablemente a la pérdida de eficacia de unas administraciones públicas que durante más de treinta años habían gestionado, sin grandes sobresaltos, el conjunto de programas de actuación pública con los que el Estado de Bienestar se había comprometido. Aquella pérdida de eficacia produjo inmediatamente el cuestionamiento de uno de los paradigmas sobre los cuales se habían organizado las burocracias públicas occidentales desde mediados del siglo pasado.

Pero el problema no sólo residía en la pérdida de confianza en la superioridad técnica de la burocracia. La crisis de los años setenta hace evidente otro problema que el modelo clásico de organización burocrática parecía no poder solucionar. El aumento de la intervención del Estado en la sociedad, que había llevado al consiguiente aumento del personal al servicio de las distintas administraciones públicas, aumento menos cuestionable en tiempos de expansión económica en los que no había crisis que gestionar, se convierte en un problema cuando los niveles de intervención estatal no sólo se hacen insoportables desde un punto de vista económico, sino también cuando parecen empezar a contravenir los márgenes de libertad individual en los que la vieja democracia liberal se sustentaba. El traspaso de poder de los legislativos a los ejecutivos y de éstos a los altos funcionarios (43) pone de manifiesto que las responsabilidades de los gobiernos occidentales habían terminado cayendo en manos de un grupo altamente cualificado de técnicos que no respondían por sus decisiones ante ninguna instancia representativa.

Efectivamente, *el ocaso del legislativo*, en el sentido en que lo describe Wheare a principios de los años sesenta (44), pone de manifiesto de manera contundente que «*el modelo ingenuo de sociedad política*» (45) que el liberalismo había construido

(42) Estas cifras se han tomado de ROSE: 1985, pág. 11.

(43) Cfr. DOGAN: 1975, pág. 19.

(44) WHEARE: 1984, págs. 223 y ss.

(45) NIETO: 1976, pág. 842.

para explicar las relaciones entre el Estado y la Sociedad, ni servía para explicar dichas relaciones, ni tampoco podía ya acomodar la vieja idea de la separación entre Política y Administración. Así es como la propia realidad obliga a que ésta deje de ser considerada, o bien como una simple organización ejecutora de las decisiones políticas (46), o bien como un agente independiente de las instituciones políticas.

B) *De la separación entre política y administración al análisis de la relación entre políticos y funcionarios*

La distinción clásica entre la Administración y la Política, distinción según la cual, «(...) las funciones administrativas y las funciones políticas son ejercidas por dos tipos de hombres y por dos tipos de organización» (47) se viene definitivamente abajo cuando una serie de estudios que comienzan a realizarse a principios de los años setenta ponen de manifiesto que «lo político», ni coincide siempre con la competición electoral entre partidos para conseguir escaños parlamentarios, ni significa que el proceso de toma de decisiones políticas se produzca irremediamente en el marco de las instituciones representativas. Por su parte «lo administrativo» no necesariamente se identifica con la organización de asuntos y la ejecución de decisiones que proceden del parlamento y/o del gobierno (48). Éste es el momento en el que se pasa del estudio de la deseable separación entre Política y Administración al de la relación entre ambas o, como señala Nieto, el momento en el que el tema del día deja de ser «(...) la posibilidad de la participación burocrática en el Gobierno (que se da por supuesta) sino el grado de su influencia y, sobre todo, su modo de realizarse» (49).

Es así como a partir de los años setenta se abre una línea de investigación que sigue insistiendo en el análisis de la compatibilidad entre democracia y burocracia, pero cuyo punto de partida ya no es la hipotética separación entre funciones políticas y administrativas, separación que, en este sentido, algunos autores niegan explícitamente (50), sino el inevitable reconocimiento de la participación de los altos funcionarios en algo que de manera genérica se denomina «política». Este término adquirirá contenidos diferentes en función de los distintos análisis puesto que, si en algunas investigaciones «la política» se identifica con las tareas del legislativo y a los políticos con los miembros de las asambleas nacionales (51), en otras la expresión

(46) Cfr. NIETO: 1976, pág. 831.

(47) CHEVALIER y LOSCHAK: 1986, pág. 173.

(48) Cfr. CHEVALIER y LOSCHAK: 1986, pág. 172.

(49) NIETO: 1976, pág. 831.

(50) La negación explícita de la existencia de una línea que separa las funciones políticas de las administrativas, a determinados niveles del sistema político-administrativo, comienza a ser el punto de partida en gran cantidad de investigaciones. En este sentido, véase, entre otros, PUTNAM: 1973, pág. 258.

(51) Es el caso de la investigación de ABERBARCH *et al.*, 1981.

«participar en política» supone la ocupación de puestos de nombramiento discrecional en el ejecutivo por altos funcionarios (52).

En cualquier caso, lo que caracteriza el nuevo enfoque es, en primer lugar, su premisa general. Pero además, también se producen importantes innovaciones respecto al conjunto de métodos que se van a utilizar para comprobar las distintas hipótesis que los autores plantean. Respecto a dichos métodos cabe hacer dos puntualizaciones. En primer lugar, la realización de entrevistas y encuestas, que sólo ocasionalmente se habían utilizado hasta entonces, se convierte en el método preferido por los especialistas para el análisis de las relaciones entre políticos y funcionarios. En este sentido muchos de estos estudios parten de la premisa metodológica según la cual, «(...) *the best way to learn how politicians and bureaucrats think is to talk with some of them*» (53). En segundo lugar, y a pesar de que la mayoría de estas investigaciones analizan las relaciones entre políticos y funcionarios en un sólo país (54), también comienzan a aparecer investigaciones cuyo objetivo es analizar dichas relaciones en distintos contextos nacionales (55).

Por motivos obvios no podemos traer aquí los resultados de todas y cada una de estas aportaciones. En cualquier caso e independientemente de los mismos, lo que interesa poner de manifiesto es que la tradicional visión de una burocracia separada del poder político, bien en términos de subordinación al mismo, bien en términos de autonomía, abre paso a una nueva visión según la cual uno de los objetivos principales en el estudio de las modernas administraciones públicas ha de ser el análisis de las distintas dimensiones que tiene el hecho de la participación de burócratas y políticos —grupos cuya composición variará en función de los diferentes sistemas político-administrativos—, en la toma de decisiones políticas.

Desde la doctrina anglosajona se define una nueva hipótesis en virtud de la cual el grado de compatibilidad entre democracia y burocracia podría explicarse analizando los valores y creencias de los altos funcionarios sobre la propia democracia. Partiendo de la elaboración de dos tipos ideales de burócratas (56), cuyos comportamientos se ajustarían a modelos estereotipados de conducta más o menos cercanos a los valores de la democracia pluralista, comienzan a realizarse una serie de estudios que tienen como finalidad el análisis de las actitudes de los altos funcionarios hacia el proceso político de la democracia. Estos estudios concluyen con la elaboración de una serie de modelos de comportamiento o imágenes (57) que representan el grado y el modo en el que políticos y altos funcionarios contribuyen al proceso de toma

(52) Así se entiende, por ejemplo, en SULEIMAN: 1974.

(53) PUTNAM: 1973, pág. 262.

(54) Es el caso de SULEIMAN: 1974, MAYNTZ y SCHARPF, 1975, HECLIO: 1977, CAMPBELL y SZABLOWSKI: 1980 y MURAMATSU y KRAUSS, 1984, entre otros.

(55) Véase, entre otras, DOGAN: 1975, RIDLEY: 1979 y ABERBARCH *et al.*, 1981.

(56) Los dos tipos ideales elaborados por PUTNAM (1973) serán el punto de partida en la investigación de este autor y algunos otros a partir de mediados de los setenta.

(57) El término «imagen», con un contenido parecido al de «modelo», es utilizado por ABERBARCH *et al.*, 1981.

de decisiones políticas. De hecho, una de las conclusiones más interesantes de la elaboración de estos modelos —algunos de los cuales se tomarán como punto de partida en investigaciones japonesas y europeas— es el descubrimiento de un nuevo tipo de funcionario público que, como ya señalara Dogan en 1975, «*has a hybrid personality: half politician, half administrative*» (58).

En Europa continental —fundamentalmente en Alemania, Francia y España— y Japón, el tema de la relación entre políticos y funcionarios hubo de plantearse de otra manera, dado el papel que las burocracias públicas habían jugado tradicionalmente en sus respectivos sistemas políticos. En un contexto sensiblemente distinto al que hizo posible el replantamiento de la cuestión en la doctrina anglosajona, los especialistas europeos se proponen el análisis del poder burocrático desde su relación con un poder político del que muchos altos funcionarios eran titulares o respecto al cual parecían disfrutar de un amplio margen de autonomía. En este sentido, algunos ejemplos de la distinta situación de la burocracia europea —y también japonesa— respecto al papel de la burocracia federal americana o británica son, como señalé más arriba, la tradicional ocupación de puestos políticos en los ejecutivos francés y español (59), o la función directora que las burocracias de Japón y Alemania jugaron en los respectivos procesos de industrialización de ambos países (60).

Sin embargo, tanto en el contexto anglosajón, como en Europa continental y Japón, la línea de investigación abierta a principios de los años setenta ha tenido importantes repercusiones para el estudio de las modernas burocracias públicas. Buena prueba de ello es que se definen dichas relaciones a través de la ocupación de puestos políticos por altos funcionarios, a través del grado de afiliación de estos últimos a partidos políticos o mediante la percepción que políticos y funcionarios tienen de sus respectivos roles (61), la relación entre ambos grupos de poder sigue siendo uno de los temas centrales en el análisis de algunos de los fenómenos políticos acontecidos en los últimos años.

Una serie de publicaciones de los especialistas en el tema a finales de los años ochenta, pone de manifiesto que el interés por conocer quiénes ocupan los puestos más altos en las distintas administraciones públicas y cómo éstos se relacionan con los titulares de cargos políticos, sigue siendo una de las cuestiones centrales para comprender la propia dinámica de los diferentes sistemas político-administrativos. Algunas de estas publicaciones se han dedicado a la elaboración de modelos de relación entre ambos grupos de actores (62), mientras que otras han profundizado en

(58) DOGAN: 1975, pág. 4.

(59) Respecto a la presencia de burócratas en los ejecutivos francés y español, véase respectivamente, SULEIMAN: 1974 y BAENA DEL ALCÁZAR: 1977.

(60) Sobre el papel de las burocracias de estos países en dichos procesos, véase, entre otros, PEMPEL: 1984 y KRAUSS: 1995, para el caso japonés y MAYNTZ: 1984 y DERLIEN: 1995 para el caso de Alemania.

(61) Cfr. DERLIEN: 1995, págs. 76 y ss.

(62) Algunos de estos modelos son elaborados por ROSE: 1986 y 1987; PETERS: 1986; CAMPBELL: 1988 y PETERS: 1989.

el análisis de la aplicación de dichos modelos a diversos contextos político-administrativos (63). En esta línea también se encuentran algunas publicaciones sobre los procesos de politización o burocratización de los altos puestos en diversas administraciones públicas (64) o estudios que comparan las actitudes de las elites burocráticas de distintos países (65).

Por último, el problema de la relación entre políticos y funcionarios ha recobrado interés recientemente por otros dos motivos.

Por un lado, y a raíz de los procesos de cambio político acontecidos en Europa oriental a principios de los años noventa, algunos autores han vuelto al análisis del papel que juegan las burocracias públicas en los modernos sistemas políticos y, en concreto, al análisis de la relación entre dicho papel y las distintas modalidades de transición política a las que hemos asistido últimamente. En este sentido, Szablowski y Derlien afirman que, «*The interplay between new political elites and bureaucratic establishment during the process of transition often holds the key to regime stability and to the success of the transition itself*» (66).

Por el otro, la creación de una función pública europea, los famosos «euroburócratas», ha llevado a algunos autores a plantearse de nuevo la relación entre burocracia y democracia y a volver sobre los problemas que se desprenden del enfrentamiento dialéctico entre liderazgo político y aparato burocrático, trasladando al contexto comunitario las cuestiones que hasta hace unos años se planteaban estrictamente a nivel nacional. Como señalan Page y Wouters, «*Political leadership is an important vehicle for the introduction of policy preferences into the potentially closed world of bureaucratic-political decision-making (la cuestión es entonces) whether European commissioners are equipped to exercise it in European decision making*» (67).

V. CONCLUSIÓN

La crisis que sufren las administraciones públicas desde principios de los años setenta no ha supuesto solamente el replanteamiento de su capacidad para prestar los servicios propios del Estado de Bienestar desde el punto de vista de la eficacia de la gestión. Si bien esta pérdida de eficacia ha sido uno de los problemas a los que más atención se ha prestado en los últimos años, aquella crisis vino a poner de manifiesto que el modelo tradicional en el que se sustentaban las administraciones públicas

(63) Éste es el caso, por ejemplo, de ABERBACH y ROCKMAN: 1988 y CAMPBELL y PETERS: 1988.

(64) Éste es el objetivo principal de MAYNTZ y DERLIEN: 1989.

(65) La comparación de los comportamientos de las elites burocráticas de distintos países es el objetivo, entre otros, de ABERBACH, KRAUSS, MURAMATSU y ROCKMAN: 1990 y ABERBACH, DERLIEN, MAYNTZ y ROCKMAN: 1990.

(66) SZABLÓWSKI y DERLIEN: 1990, pág. 313.

(67) PAGE y WOUTERS: pág. 446.

desde finales del siglo pasado había dejado de explicar uno de sus elementos más importantes, como es la relación entre los niveles políticos y los niveles administrativos del sistema. Durante los años setenta se pone en evidencia que las relaciones entre Política y Administración son mucho más complejas que las definidas hasta entonces por los conceptos de subordinación o autonomía y que dichas relaciones merecen no sólo más atención, sino una atención distinta de la que se les había prestado hasta entonces.

El principal objetivo de estas páginas ha sido analizar el proceso en virtud del cual se ha producido un resurgimiento en el análisis de esta cuestión y cómo los múltiples matices del problema de la relación entre Política y Administración han abierto nuevas líneas de investigación que, desde los más variados puntos de vista y ya no sólo a nivel nacional, dejan abiertas una serie de cuestiones para las que debe buscarse respuesta. Por un lado, los procesos de cambio político que están atravesando los antiguos países de la Europa del Este y la construcción de la Unión Europea han puesto al descubierto que la búsqueda del equilibrio entre liderazgo político y burocracia no sólo no es un problema olvidado, sino que, en un contexto sensiblemente distinto al de las viejas (y no tan viejas) democracias occidentales, este asunto se presenta como uno de los principales problemas a resolver. Por el otro, las viejas (y no tan viejas) democracias occidentales se enfrentan a una serie de procesos de modernización de sus administraciones públicas en las que el problema de la relación entre Política y Administración o, si se quiere, entre los niveles políticos y los niveles administrativos del sistema, sigue estando al frente de cualquier propuesta de reforma con la que realmente se pretendan afrontar los retos que un Estado prestador de bienes y servicios tiene planteados muy cerca ya del año dos mil.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ABERBACH, J. D., PUTNAM, R. D. y ROCKMAN, B. A.: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1981.
- «Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State», in *Public Administration Review*, vol. 48, 1988a.
- «Imagen IV Revisited: Executive and Political Roles», en *Governance*, vol. 1, núm. 1, 1988b.
- ABERBACH, J. D., DERLIEN, H.-U., MAYNTZ, R. y ROCKMAN, B.: «American and German federal executives-technocratic and political attitudes», en *International Social Science Journal*, núm. 123, 1990.
- ABERBACH, J. D., KRAUSS, E. S., MURAMATSU, M. y ROCKMAN, B.: «Comparing Japanese and American Administrative Elites», en *British Journal of Political Science*, núm. 20, 1990.
- ALBA TERCEDOR, C.: «Administración y Política», en VV.AA.: *Política y Sociedad. Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, vol. 1, CIS/CEC, Madrid, 1987.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M.: «Los Ministros Burócratas», en *Información Comercial Española*, núm. 522, 1977.

- «Reflexiones sobre la relación entre políticos y funcionarios», en VV.AA.: *Gobierno y Administración en la Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1994.
- BELL, D.: *Las ciencias sociales desde la Segunda Guerra Mundial*, Alianza, Madrid, 1980.
- BLANCO VALDÉS, R.: *El valor de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1994.
- BLONDEL, J. et al.: *El Gobierno: Estudios comparados*, Alianza, Madrid, 1981.
- BOQUERA OLIVER, J. M.: «Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa», en *Revista de Administración Pública*, núm. 40, 1963.
- CAMPBELL, C. y SZABLOWSKY, G. J.: *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*, Gage Publishing Limited, Toronto/Ontario, 1980.
- CAMPBELL, C. y PETERS, B. G.: «The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?», en *Governance*, vol. 1, núm. 1, 1988.
- CAMPBELL, C.: «The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies», en *British Journal of Political Science*, vol. 18, 1988.
- CASSESE, S.: «The Higher Civil Service in Italy», en SULEIMAN, E. (ed.): *Bureaucrats and Policy-Making*, Holmes & Meier Pub., Londres/Nueva York, 1984.
- CHEVALIER, J. y LOSCHAK, D.: *Ciencia Administrativa*, 2 vols. MAP/INAP, Madrid, 1986.
- DE AGAPITO SERRANO, R.: *Libertad y División de Poderes*, Tecnos, Madrid, 1989.
- DERLIEN, H.-U.: «Public Administration in Germany: political and societal relations», en PIERRE, J. (ed.): *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar, Aldershot, 1995.
- DOGAN, M. (ed.): *The Mandarins of Western Europe. The Political Role of Top Civil Servants*, Sage, Nueva York, 1975.
- GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, Madrid, 1984.
- GOURNAY, B.: «The Higher Civil Services in France», en SMITH, B. L.: *The Higher Civil Service in Europe and Canada*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1984.
- HEADY, F.: *Public Administration. A comparative Perspective*, Marcel Dekker, Nueva York, 1991.
- HECLO, H.: *A Government of Strangers. Executive Politics in Washington*, The Brookings Institution, Washington, 1977.
- «In Search of a Role: American's Higher Civil Service», en SULEIMAN, E. (ed.): *Bureaucrats and Policy-Making*, Holmes & Meier Pub., Londres/Nueva York, 1984.
- HUGHES, O.: *Public Management & Administration. An introduction*, MacMillan, Basingstoke, 1994.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Política y Administración: los puestos de designación política en las administraciones públicas», en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 32, 1992.
- *Altos cargos y directivos públicos*, IVAP, Oñati, 1996.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. y MESA DEL OLMO, A.: *La Libre Designación en la Función Pública Vasca*, Manu Robles-Arangiz, Bilbao, 1993.
- KRAUSS, E. S.: «Japan: divided bureaucracy in a unified regime», en PIERRE, J. (ed.): *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar, Aldershot, 1995.
- MATAS DALMASES, J. (1996): *Las Elites Políticas de la Administración. Los Altos Cargos de la Generalitat de Cataluña*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1996.
- MAYNTZ, R. y SCHARPF, F. W.: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*, Elsevier, Amsterdam, 1975.
- MAYNTZ, R.: «German Federal Bureaucrats: A Functional Elite between Politics and Administration», en SULEIMAN, E. (ed.): *Bureaucrats and Policy-Making*, Holmes & Meier Pub., Londres/Nueva York, 1984.

- MAYNTZ, R. y DERLIEN, H. U.: «Party Patronage and Politization of the West Germany Administrative Elite, 1970-1987: Toward Hybridization?», en *Governance*, vol. 2, núm. 3, 1989.
- MESA DEL OLMO, A.: «Los cargos de designación política ante el proceso de cambio en la Administración Autónoma Vasca», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 91, 1996.
- *El proceso de estructuración de la Comunidad Autónoma Vasca. Los cargos de designación política* (Tesis doctoral en elaboración).
- MURAMATSU, M. y KRAUSS, E. S.: «Bureaucrats and Politicians in Policymaking: The Case of Japan», en *American Political Science Review*, vol. 78, 1984.
- NIETO, A.: *La Burocracia. I: El pensamiento burocrático*, IEA, Madrid, 1976.
- PAGE, E.: *Political Authority and Bureaucratic Power*, Wheatsheaf Books Ltd., Brighton, 1985.
- PAGE, E. y WOUTERS, L.: «Bureaucratic politics and political leadership in Brussels», en *Public Administration*, vol. 15, núm. 11, 1994.
- PARRADO DÍEZ, S.: *Las Elites de las Administración estatal, 1982-1991. Estudio general y pautas de reclutamiento*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 1997.
- PEMPEL, T. J.: «Organizing for Efficiency: The Higher Civil Service in Japan», en SULEIMAN, E. (ed.): *Bureaucrats and Policy-Making*, Holmes & Meier Pub., Londres/Nueva York, 1984.
- PETERS, B. G.: «The relationship between civil servants and political executives: A Preliminary Comparative Examination», en *Studies in Public Policy*, núm. 153, 1986.
- *The Politics of Bureaucracy*, Longman, Nueva York, 1989.
- «Bureaucracy in a divided regime: the United States», en PIERRE, J. (ed.): *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar, Aldershot, 1995.
- PIERRE, J. (ed.): *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar, Aldershot, 1995.
- «Comparative public administration: the state of the art», en PIERRE, J. (ed.): *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar, Aldershot, 1995.
- PUTNAM, R.: «The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report», en *British Journal of Political Science*, vol. 3, 1973.
- RIDLEY, F. F. (ed.): *Government and Administration in Western Europe*, St. Martin's Press, Nueva York, 1979.
- RIDLEY, F.: «Civil Service and Democracy: questions in reforming the Civil Service in Eastern and Central Europe», en *Public Administration and Development*, vol. 15, 1995.
- ROMÁN MASEDO, L.: *Los Altos Funcionarios en la elite político-administrativa de la transición*, tesis doctoral (Universidad Complutense de Madrid), 1996.
- ROSE, R.: *Understanding Big Government*, Sage, Londres, 1984a.
- «The Political Status of Higher Civil Servants in Britain», en SULEIMAN, E. (ed.): *Bureaucrats and Policy-Making*, Holmes & Meier Pub., Londres/Nueva York, 1984b.
- *Public Employment in Western nations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- «A House Divided: Political Administration in Britain Today», en *Studies in Public Policy*, núm. 158, 1986.
- «Steering the ship of state: one tiller but two pairs of hands», en *British Journal of Political Science*, vol. 17, 1987.
- ROUBAN, L.: «Public Administration at the crossroads: the end of the French specificity?», en PIERRE, J. (ed.): *Bureaucracy in the Modern State*, Edward Elgar, Aldershot, 1995.
- ROURKE, F.: *Bureaucratic Power in National Politics*, Little Brown & Co., Boston, 1978.
- SULEIMAN, E. N.: *Politics, Power and the Bureaucracy in France. The Administrative Elite*, Princeton University Press, Princeton, 1974.

- SULEIMAN, E.: «Bureaucracy and Politics in France», en SULEIMAN, E. (ed.): *Bureaucrats and Policy-Making*, Holmes & Meier Pub., Londres/Nueva York, 1984.
- (ed.): *Bureaucrats and Policy-Making*, Holmes & Meier Pub., Londres/Nueva York, 1984.
- SZABLOWSKI, G. J. y DERLIEN, H. U.: «East European Transitions, Elites, Bureaucracies, and the European Community», en *Governance*, vol. 6, núm. 3, 1993.
- SMITH, B. L.: *The Higher Civil Service in Europe and Canada*. The Brookings Institution, Washington D.C., 1984.
- STRAYER, J.: *Sobre los orígenes medievales del Estado Moderno*, Ariel, Barcelona, 1986.
- VV.AA.: *Política y Sociedad. Estudios en homenaje a Francisco Murillo Ferrol*, vol. 1, CIS/CEC, Madrid, 1987.
- *Gobierno y Administración en la Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.
- WEBER, M.: *El Político y el Científico*, Alianza, Madrid, 1981.
- *Escritos Políticos* (edición de J. ABELLÁN), Alianza, Madrid, 1991.
- WHEARE, K. C.: «El ocaso del Legislativo», en BLONDEL, J. et al.: *El Gobierno: Estudios comparados*, Alianza, Madrid, 1981.
- WILSON, W.: «The Study of Administration», en *Political Science Quarterly*, núm. 2, 1887.

