

Las élites políticas en la estructura orgánica de la administración general del Estado. La administración del Estado español como estudio de caso.

The political elites un the organization of the General Administration of the State. The Spanish State Administration as a case study.

Carlos Gil de Gómez Pérez-Aradros¹

Universidad Autónoma de Madrid – ESPAÑA

RESUMEN

Si bien es cierto que el estudio científico de las élites políticas no se aborda hasta la segunda mitad del siglo XIX, no es menos cierto que las elites dirigentes siempre han existido. Este artículo pretende abordar el papel que tienen las organizaciones, en concreto la Administración General del Estado, en el sustento de las élites políticas, sus relaciones con el poder y en la institucionalización de la autoridad pública.

Palabras clave: Élite, organización, jerarquía, masas.

ABSTRACT

While it is true that the scientific study of political elites was not addressed until the second half of the nineteenth century, it is no less true that ruling elites have always existed. This article aims to address the role of organizations, namely the General State Administration, the support of political elites, their relations with power and the institutionalization of public authority.

Key words: Elite, organization, hierarchy masses.

¹ Diplomado en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Zaragoza y Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid. Funcionario de Carrera del Cuerpo Superior de Administradores del Principado de Asturias, Oviedo, España Correo electrónico: carlos.gildegomezperez-aradros@asturias.org

Introducción

Entendida la Administración Pública como un complejo orgánico integrado dentro del poder ejecutivo dirigido por el Gobierno, pero políticamente independiente del mismo, que sirve con objetividad a los intereses generales y que actúa con sujeción a los principios antes expresados (eficacia, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación y sometimiento pleno a la Ley y al derecho) hemos de partir de la premisa de que en España no existe una sola (esto es, una única Administración Pública) sino tantas como niveles en que el Estado se organiza territorialmente. Así podemos distinguir hasta tres Administraciones Públicas territoriales (con sus elites políticas correspondientes):

- La Administración General del Estado
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- Las Entidades que integran la Administración Local.

La organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos Ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas.

En la organización central de la AGE se distinguen entre órganos superiores y órganos directivos. Corresponde a los órganos superiores establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad y a los órganos directivos su desarrollo y ejecución.

Son órganos superiores:

- Los Ministros.
- Los Secretarios de Estado.

Son órganos directivos:

- Los Subsecretarios y Secretarios Generales.
- Los Secretarios generales técnicos y Directores generales.
- Los Subdirectores generales.
- En la Administración General del Estado en el exterior son órganos directivos los Embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones internacionales.

En la organización territorial de la Administración General del Estado son órganos directivos tanto los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que tendrán rango de Subsecretario, como los Subdelegados del Gobierno en las provincias, los cuales tendrán nivel de Subdirector general.

En el marco de este esquema general, podemos comenzar a analizar el origen de las élites políticas para, posteriormente, profundizar en el estudio del caso concreto de la Administración General del Estado Español.

Las élites y oportunidad

Desde siempre, los asuntos públicos han dividido a los que desean ejercer el poder y a aquellos que no pueden o no quieren hacerse cargo de él. El conocimiento, y, sobre todo la oportunidad, han sido las guías sobre las que las élites dirigirían al resto. Este hecho, el que las élites fuesen la vanguardia, no es nuevo y seguramente está en el principio de los tiempos. En la antigua Grecia, el filósofo-rey platónico era aquel que, como consecuencia de sus conocimientos, debía ejercer el poder, gobernar sobre al resto. Sólo el poseedor del conocimiento, puede llegar a la verdad. Vemos como ya desde la antigüedad el saber debía ponerse al frente de los asuntos públicos, del gobierno de los hombres, al margen de otras consideraciones democráticas, totalmente ajenas, anacrónicas, en el pasado. En palabras de Platón:

En fin, he aquí lo que a mí me parece: en el mundo inteligible lo último que se percibe, y con trabajo, es la idea del bien, pero, una vez percibida, hay que colegir que ella es la causa de todo lo recto y lo bello que hay en todas las cosas; que, mientras en el mundo visible ha engendrado la luz y al soberano de ésta, en el inteligible es ella la soberana y productora de verdad y conocimiento, y que tiene por fuerza que verla quien quiera proceder sabiamente en su vida privada o pública. (Platón, 2005, 186).

Este pensamiento perdura en el tiempo hasta que, durante los siglos XVI y XVII, los avances científicos comienzan a arrinconar, al menos en parte, los métodos puramente trascendentales. Este hecho vuelve a otorgar un importante protagonismo a la tecnocracia, pero con unos matices que perduran hasta hoy y que revolucionan la concepción que hasta entonces se tenía de ella. Efectivamente, una elite debidamente preparada debería ponerse al frente de nuestros designios, pero la perspectiva cambia. La técnica y por ende, quienes la ejercen, debe constituirse en un mecanismo empírico. Esto significa el comienzo de una política más pragmática y realista (antecedente que podemos encontrar, como no, en autores como Maquiavelo) y una “ciencia” política que cumpla con las premisas del resto de ciencias, alejándola de las artes, para considerarla una disciplina empírica. Además, y esto no es un tema menor, ya no se considera un fin en sí mismo, sino un medio, un

instrumento, necesario para acceder a unos fines eficientes, abstractos, irrefutables. Esta revolución en el pensamiento tecnocrático se la debemos a autores como Francis Bacon, que en su obra *La Nueva Atlántida* nos muestra, simbólicamente, una sociedad utópica donde los conocimientos científicos nos muestran el camino para el buen gobierno o, al menos, sociedades ricas y prósperas.

Las revoluciones obreras y el acceso de un gran número de personas al voto y, con ello, la atención que las elites empezaron a otorgar al pueblo, lejos de disipar la importancia de las elites, las hizo más poderosas y presentes. Parece que la sociedad industrial no definía debidamente la realidad del momento, como consecuencia de una profunda terciarización de la economía. La clase obrera pierde protagonismo frente a un heterogéneo sector servicios, en el que todo cabe porque su definición es cada vez más etérea. Es en este contexto donde (pérdida del concepto de clase, individualización, descrédito político, ausencia de grandes valores) una pretendida asepsia decisoria, cubierta del halo de la racionalidad ausente de sentimientos, adquiere su preeminencia. El centro de trabajo ya no es el protagonista sino la universidad, el centro de conocimiento. Ya no cuenta la pertenencia a una clase determinada sino un pequeño grupo (independientemente de su origen) unido por el conocimiento técnico.

185

A todo esto, los enormes avances técnicos, tecnológico y de conocimiento hacen que cada vez sea más complicado, para el común de los mortales al menos, aprehender todo cuanto se puede conocer de algo. Tal es la cantidad ingente de conocimiento que, incluso, resulta cada vez más difícil participar en los asuntos públicos. Piénsese en cualquier amante de la naturaleza, en España, ante cualquier actividad que le afecte debe tener presente diferentes textos legales (Aguas, Costas, Patrimonio, Puertos, Carreteras, Minas, Urbanismo, Patrimonio Natural y Biodiversidad, Impacto ambiental.) e infralegales sin prejuicio de los ámbitos comunitario, autonómico y local. Y en una sociedad cada vez más tecnologizada, más informatizada, incluso hay quien ha utilizado en nombre de cibertecnocracia. Pero a la vez, esta sociedad del conocimiento conlleva la problemática de la incapacidad de acapararlo todo. Por ello, más bien debemos hablar del desconocimiento, lo que legitima e inhabilita, a partes iguales, a los tecnócratas. Por todo ello, la justificación de una elite que se encargue de los asuntos públicos, cuaja en una sociedad individualizada, apática y compleja.

No obstante, el estudio sistemático de las elites surge en la segunda mitad el siglo XIX con lo que se dio en llamar la escuela elitista, donde

encontramos a autores como Mosca, Pareto y Michels. Sin ninguna duda, el momento histórico condicionó esta circunstancia: cambios demográficos, ideológicos, políticos y revolucionarios. Si bien estas teorías surgieron con un claro tinte antiparlamentarista, por no decir abiertamente, antidemocrático, no es menos cierto que muchas de las conclusiones de esta primera ola de teóricos elitistas han sido asumidas por los posteriores autores de las élites, que no conciben esta teoría con el paradigma liberal-democrático.

Autores como Michels ya nos ponían en alerta de estas circunstancias, pero tal vez fuese Schumpeter (segunda ola de la escuela elitista junto a Cayrol, Birnbaum o Ysmal, el más afinado observador de los efectos que esta lucha política tiene en la democracia. Según él, no se puede hablar de un verdadero modelo normativo de la democracia, si entiendo por ella participación en los asuntos públicos, voluntad general o interés público. La democracia, más bien, se ha convertido (si es que no lo ha sido siempre) tras el advenimiento de los partidos políticos, en una simple elección de alternativas políticas, de líderes. Por ello, la democracia no es otra cosa que el gobierno de las elites. Todo proceso social o biológico o político implica liderazgo. Implica que los más fuertes, dentro de las organizaciones protagonistas del modelo democrático, acceden al poder y tratan de perpetuarse, eliminando, si hace falta, al oponente, dentro o fuera del partido. R. Michels en su obra *Los partidos políticos* nos advierte: (Michels, 2010, 84).

El liderazgo es un fenómeno necesario en toda forma de vida social. En consecuencia, no es tarea científica inquirir si este fenómeno es bueno o malo, o más bien bueno que malo. Pero tiene gran valor científico demostrar que todo sistema de liderazgo es incompatible con los postulados más esenciales de la democracia.

[...]

En un principio, los líderes surgen espontáneamente; sus funciones son accesorias y gratuitas. Pronto, sin embargo, se hacen líderes profesionales y en esta segunda etapa del desarrollo son estables e inamovibles.

[...]

La inmadurez objetiva de la masa no es un fenómeno meramente transitorio que desaparece con el progreso de la democratización.

[...]

El hombre como individuo está por naturaleza predestinado a ser guiado.

Y más aún, J.A. Schumpeter en su obra *Capitalismo, socialismo y democracia* nos aclara que: (Schumpeter, 1984, 327).

En primer lugar, no hay tal bien común, unívocamente determinado, en el que todo el mundo pueda estar de acuerdo o pueda hacerse estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional.

[...]

En particular, subsiste todavía la necesidad práctica de atribuir a la voluntad del individuo una independencia y calidad racional que son completamente irreales. Si pretendemos sostener que la voluntad de los ciudadanos constituye per se un factor político estamos obligados a respetar, primero es preciso que exista esta voluntad.

[...]

...la democracia no significa ni puede significar que el pueblo gobierna efectivamente, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones “pueblo” y “governar”. La democracia significa tan sólo que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle. Pero como el pueblo puede decidir esto también por medios no democráticos en absoluto, hemos tenido que estrechar nuestra definición añadiendo otro criterio identificador del modelo democrático, a saber: la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado. Ahora puede expresarse un aspecto de este criterio diciendo que la democracia es el gobierno del político.

187

En este marco, la configuración de los propios aparatos político-burocráticos donde dar cabida a estas elites técnicas se presenta como un elemento de vital importancia. Esta es la esencia de este artículo: tratar de mostrar que las elites y la tensión entre las elites políticas y las burocráticas han configurado un modelo organizativo que no muestra otras cosas que la acumulación de poder en la cúspide administrativa.

La estructura orgánica estatal como espacio natural de las élites.

En democracia, son los muchos, o los todos, los que eligen a los más preparados (al menos en apariencia) por medio de unos ideales o por

pura intuición. No son los sabios los que se eligen entre sí. Pero el problema es que esta decisión tiene pocas opciones, muy similares y están carentes de cualquier esfuerzo adicional.

Autores como Weber o Schumpeter sólo describen la realidad y el modelo que mejor se adapta a esta realidad (realismo normativista). Aunque podamos encontrar multitud de críticas a este modelo democrático, lo cierto es que convive tanto con el liberalismo como con el comunitarismo. Compatibiliza una escasísima intervención en la esfera privada, fomenta el individualismo y el egoísmo, con una adecuada satisfacción de los problemas sociales, reduciendo los costes públicos y generando respuestas eficaces y económicas.

Los ciudadanos maximizan su soberanía por medio del voto y las elites perduran en el poder (sobre todo dentro de sus respectivos partidos), satisfaciendo las demandas sociales sin demasiadas exigencias por parte del sistema. Los vicios privados de los líderes (hacerse con el poder, perpetuarse en él) conllevan virtudes públicas (satisfacción de demandas sociales, austeridad en el manejo de los caudales públicos). Los vicios privados de los ciudadanos (poca participación política, elección pública por intereses particulares) generan virtudes públicas (respeto por decisiones públicas, participación, respeto de los recursos públicos).

Lo cierto es que la sociedad actual, caracterizada por la baja exigencia moral, por el poco esfuerzo cívico, por la búsqueda del hedonismo por medio del consumo ostentoso y la poca demanda de información, encaja con este modelo de democracia tecnocrática-competitiva, definida por la eficacia sin miramientos éticos, la escasa solicitud de esfuerzos de participación política o la asunción de asuntos otrora resueltos por medio de la deliberación.

Podemos advertir el afán, enfermizo en ocasiones, que tienen las elites en hacerse con el poder dentro de sus aparatos burocráticos y, más allá, con el poder político. Pero lo cierto es que, hasta cierto punto, la masa social, tal y como se comporta en esta etapa histórica, favorece, incluso legítima, este tipo modelo de toma de decisiones públicas. No existen un único bien común, ni un único interés general, ni una única verdad en el marco de una sociedad tan plural, tan astillada, como menciona Jacobo Muñoz. Más bien, encontramos una multitud de valores contrapuestos que buscan su imposición o, al menos, su supervivencia, sin pretender un terreno neutro, aceptado y aceptable por todos. Unido al narcisismo imperante, la realidad se concreta en unos grandes almacenes donde se compra y se vende cualquier tipo de verdad, virtud o

principio. Lo moral da paso a lo eficaz y lo legal, a la lógica del proceso medido y comprobado, a las herramientas frente a fines éticos.

Todo ello es un excelente caldo de cultivo para que florezcan este tipo de gobiernos elitistas que se cobijan en las organizaciones públicas que moldean de un modo poco casual. En este sentido, la reciente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se ocupa, entre otros extremos, de la organización de la Administración General del Estado sobre los principios de servicio efectivo a los ciudadanos, simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos o participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa, sin perjuicio de otros menso relevantes al efecto de este artículo. Efectivamente, ese concepto indeterminado que es la ciudadanía se usa para subsumir cualquier forma de organización del apartado de poder de las elites en los sistemas democráticos (y, sin duda, en los que no lo son). Se apresura la ley (artículo 55.2.) a acotar las competencias en la materia de organización administrativa, régimen de personal o procedimientos e inspección de servicios, pues, todas las no atribuidas específicamente conforme a una Ley a ningún otro órgano de la Administración General del Estado, ni al Gobierno, corresponderán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En definitiva, todo queda bajo la decisión de unas elites, en tanto que ocupan un lugar privilegiado y distinto al de la ciudadanía en general.

189

Este marco, la estructura de la Administración General del Estado comprende:

- a) La Organización Central, que integra los Ministerios y los servicios comunes.
- b) La Organización Territorial.
- c) La Administración General del Estado en el exterior.

En la organización central son órganos superiores y órganos directivos:

- a) Órganos superiores:
 - 1.º Los Ministros
 - 2.º Los Secretarios de Estado.
- b) Órganos directivos:
 - 1.º Los Subsecretarios y Secretarios generales.
 - 2.º Los Secretarios generales técnicos y Directores generales.
 - 3.º Los Subdirectores generales.

En la organización territorial de la Administración General del Estado son órganos directivos tanto los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, que tendrán rango de Subsecretario, como los subdelegados del Gobierno en las provincias, los cuales tendrán nivel de Subdirector general. Por su parte, en la Administración General del Estado en el exterior son órganos directivos los embajadores y representantes permanentes ante Organizaciones internacionales.

La jerarquía, es decir, una élite organizada (Pareto, Mosca, Michels) o frente a una masa intrínsecamente incompetente, inerte y moldeable (Bachrach) (Bachrach, 1970, 76) supone la diferencia esencial que explica dónde están unos (los menos) y dónde se encuentra el resto (los más). De este modo, esta organización (o cualquier otra) y sus principios inspiradores pretenden mantener este orden, por lo que no es de extrañar que se advierta que: los demás órganos de la Administración General del Estado se encuentran bajo la dependencia o dirección de un órgano superior o directivo. Tampoco debería parecer extraño que los titulares de los órganos superiores y directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta Ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones:

- a) La responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada.
- b) La sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria.

De todos los elementos y características de las élites que se han analizado, considero que la organización (su organización) no ha sido suficientemente analizada. En este punto es relevante verificar que esta organización jerárquica (no controlada por tanto por los ciudadanos directamente) se cosifica y se institucionaliza con el único fin fortalecer y empoderar a las elites.

La estructura orgánica básica de la Administración General del Estado como cosificación del poder de las élites.

El modelo de organización de la Administración estatal no ha cambiado tanto desde largos años. La Administración General del Estado se organiza en Presidencia del Gobierno y en Ministerios, comprendiendo a cada uno de ellos uno o varios sectores funcionalmente homogéneos de actividad administrativa. En todo caso, la determinación del

número, la denominación y el ámbito de competencia respectivo de los Ministerios y las Secretarías de Estado se establecen mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno.

Cada ministerio se estructura de una forma similar, si bien, se otorga una limitada discrecionalidad en este aspecto. De esta forma, en los Ministerios pueden existir Secretarías de Estado, y Secretarías Generales, para la gestión de un sector de actividad administrativa. De ellas dependerán jerárquicamente los órganos directivos que se les adscriban. Contarán, en todo caso, con una Subsecretaría, y dependiendo de ella una Secretaría General Técnica, para la gestión de los servicios comunes. Las Direcciones Generales son los órganos de gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas. Las Direcciones Generales se organizan en Subdirecciones Generales para la distribución de las competencias encomendadas a aquéllas, la realización de las actividades que les son propias y la asignación de objetivos y responsabilidades. Sin perjuicio de lo anterior, podrán adscribirse directamente Subdirecciones Generales a otros órganos directivos de mayor nivel o a órganos superiores del Ministerio.

Llegados a este punto, ¿cómo se crean estos órganos? ¿Quién y cómo se lleva a cabo esta distribución? Veamos. Las Subsecretarías, las Secretarías Generales, las Secretarías Generales Técnicas, las Direcciones Generales, las Subdirecciones Generales, y órganos similares a los anteriores se crean, modifican y suprimen por Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del ministro interesado y a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. Se observa que el control entre élites se da, por lo que, acudiendo a la terminología de Robert Dahl, las poliarquías (distintas élites) actúan e interactúan entre sí. A su vez, los órganos de nivel inferior a Subdirección General se crean, modifican y suprimen por orden del ministro respectivo, previa autorización del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

191

Este control mutuo entre élites siempre respeta el principio de jerarquía, por lo que el poder siempre se mueve de una forma vertical y no horizontal. Los ministros son los jefes superiores del Departamento y superiores jerárquicos directos de los Secretarios de Estado y Subsecretarios y, a su vez, los órganos directivos dependen de alguno de los anteriores y se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Subsecretario, Director general y Subdirector general.

En resumen, los ministros, cúspide de la organización departamental, se superponen a los Secretarios de Estado. Por debajo, se sitúan

los Secretarios de Estado, los Subsecretarios, Los Secretarios generales (siempre y cuando las normas que regulan la estructura de un Ministerio prevean la existencia de un Secretario general, lo que demuestra el ejercicio del poder de estas élites en la conformación de la estructura orgánica), los Secretarios generales técnicos, bajo la inmediata dependencia del Subsecretario, los Directores Generales (nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento o del Presidente del Gobierno) y los Subdirectores generales (nombrados, respetando los principios de igualdad, mérito y capacidad, y cesados por el Ministro, Secretario de Estado o Subsecretario del que dependan)

Si bien el poder siempre ha tratado de centralizarse, la realidad (globalización, descentralización, desconcentración) obliga a proyectarlo más allá del centro de dicho poder. De esta forma, la organización territorial de la Administración General del Estado se concreta, sustancialmente, en las Delegaciones y las Subdelegaciones del Gobierno. Esta descentralización, de clara inspiración francesa, no busca delegar o atribuir a otras élites o territorios el poder, más bien al contrario. Lo que intentan es no dejar espacios sin el poder de las elites centralistas, evitando así la tentación de que otras quieran hacerse con el poder en esos territorios. Efectivamente, la poliarquía funciona pero cuantas menos compitan por el poder, al tratarse de un juego de suma cero, mejor reparto obtendrán. Y esta asunción de poder no escapa a las islas, puesto que, junto a los anteriores, se determinarán las islas en las que existirá un Director Insular de la Administración General del Estado, con el nivel que se determine en la relación de puestos de trabajo. Serán nombrados por el Delegado del Gobierno mediante el procedimiento de libre designación entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales.

En el exterior, las elites actúan de la misma forma que en el interior del país. El Servicio Exterior del Estado se rige en todo lo concerniente a su composición, organización, funciones, integración y personal por lo dispuesto en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y en su normativa de desarrollo y, supletoriamente, por lo dispuesto en esta Ley.

En conclusión, si nos fijamos, estas élites poseen una naturaleza política en cuanto a su nombramiento (son nombrados por Consejo de Gobierno o por ministros, por lo tanto, elites políticas o, al menos, afines y partido en el gobierno) pero se blindan con nombramientos entre personas afines a estas élites. Se observa que es en este punto de

la estructura administrativa en el que las élites se alían (poliarquías) en torno a unos mandos políticos y normativos. En conclusión, toda organización genera una minoría que se hace con el poder y se mantiene en él. Siguiendo a los primeros teóricos de elitismo, es necesaria (inevitable para Michels) una elite dominante, frente a la masa inerte e incompetente. Muchas son las formas de mantener su dominación, pero tal vez una poco tratada es la relativa a la estructura misma de la organización. Cómo equilibrar el poder en la Administración entre el dominio de los ideológicamente fieles y los objetivamente independientes. Una y otra élite, la política y la burocrática tienen a allanar el camino a una, aparentemente, dominación sobre las masas.

Fecha de recepción: febrero 2017

Fecha de aprobación: mayo 2017

193

REFERENCIAS:

Plantón, República; Alianza Editorial, Madrid 2005.

Robert, Michels; Los Partidos Políticos, Amorrurtu, Madrid, 2010.

Schumpeter, J. A., J.A. Capitalismo, socialismo y democracia, Ediciones Folio, S.A., Barcelona, 1984.

Bachrach, Peter, Critica de la teoría elitista de la democracia, Amorrurtu, Madrid, 1970.

Robert Dahl, Las poliarquías; Tecnos, Madrid, 1989

