

Alejandro Nieto

**LA "NUEVA"
ORGANIZACIÓN
DEL DESGOBIERNO**

**EDITORIAL ARIEL, S. A.
BARCELONA**

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| <i>Introducción</i> | 5 |
| CAPÍTULO 1. <i>El poder</i> | 20 |
| I. Titularidad y ejercicio del poder | 20 |
| II. Usurpación paladina | 23 |
| III. La usurpación clandestina del poder | 25 |
| IV. Invasión política del ámbito administrativo reser- vado | 28 |
| V. La invertebración del aparato como limitación al ejercicio del poder | 31 |
| 1. Invertebración orgánica | 33 |
| 2. Invertebración personal | 36 |
| 3. Invertebración secuencial | 38 |
| VI. Patrimonialización del poder y personalización de su ejercicio | 40 |
| CAPÍTULO 2. <i>Los gobernantes</i> | 43 |
| I. La jornada de un gobernante: aberraciones perso- nales y funcionales | 43 |
| II. Falta de reflexión | 49 |
| III. Del programa político a la acción administrativa . | 51 |
| IV. Designación | 56 |
| V. Cese | 59 |
| VI. Falta de continuidad | 62 |
| VII. Vulnerabilidad | 63 |
| CAPÍTULO 3. <i>Las decisiones de gobierno y su ejecución</i> .. | 68 |
| I. Toma de decisiones y sus criterios | 68 |
| 1. Legalismo | 69 |
| 2. Centralización | 73 |
| 3. Integración | 79 |
| 4. El final del proceso | 84 |
| 5. El impacto autonómico | 86 |
| II. Ejecución | 88 |
| 1. Circuitos paralelos | 88 |
| 2. Desviaciones | 90 |
| III. Las órdenes que nunca existieron | 96 |
| CAPÍTULO 4. <i>El despotismo administrativo</i> | 99 |
| I. Entre la debilidad y el despotismo | 99 |
| 1. La debilidad interna | 100 |

| | | |
|---|---|-----|
| 2. | El despotismo exterior | 102 |
| 3. | La Administración encadenada | 108 |
| II. | Los presupuestos | 114 |
| 1. | Elaboración | 115 |
| 2. | Ejecución y liquidación | 120 |
| 3. | El Ministerio de Economía y Hacienda | 126 |
| III. | La bancarrota | 129 |
| CAPÍTULO 5. <i>Funcionarios</i> | | 134 |
| I. | Identificación sociológica | 135 |
| 1. | <i>Status</i> social | 135 |
| 2. | Nicho ambiental del funcionario | 139 |
| II. | El funcionario y su jefe | 142 |
| 1. | Desconfianza y sus consecuencias | 142 |
| 2. | Tolerancia | 144 |
| III. | Perspectiva de la organización | 147 |
| 1. | Número de funcionarios | 148 |
| 2. | Heterogeneidad de las prestaciones | 151 |
| IV. | Una Función Pública invertebrada | 153 |
| V. | Condiciones del servicio | 156 |
| 1. | Aislamiento | 156 |
| 2. | Desaprovechamiento | 158 |
| 3. | Desmotivación | 161 |
| 4. | Niveles de actuación | 162 |
| VI. | Los últimos años | 166 |
| CAPÍTULO 6. <i>Con ley y sin derecho</i> | | 175 |
| I. | La cuadrilla de bandoleros agustinea | 175 |
| II. | El incumplimiento de las leyes | 180 |
| III. | La Administración de Injusticia | 185 |
| 1. | El Tribunal Constitucional | 186 |
| 2. | Los tribunales contencioso-administrativos | 188 |
| 3. | Los tribunales ordinarios | 194 |
| 4. | La curia | 195 |
| IV. | Formalismo e informalismo: la rutina | 197 |
| V. | Final | 201 |
| CAPÍTULO 7. <i>Los mecanismos de contraorganización</i> | | 204 |
| I. | Impunidad | 204 |
| 1. | Mecanismos de control y formas de bloquearlos | 206 |
| 2. | Manipulación del control | 210 |
| 3. | Una cultura de «tirada de manta» | 213 |
| II. | La corrupción | 215 |
| III. | El <i>big bang</i> del Estado | 220 |
| 1. | Modernización | 220 |
| 2. | La privatización material del Estado | 222 |
| 3. | Los organismos públicos autónomos | 225 |
| 4. | Organizaciones estatales de forma privada | 231 |
| IV. | Consideración final | 235 |

INTRODUCCIÓN

1. En 1984 se publicó por primera vez *La organización del desgobierno*. Desde entonces el favor de los lectores ha provocado, año tras año, la aparición de reimpressiones que conservaban literalmente el texto original no obstante la perceptible evolución de las técnicas de organizar el gobierno y el desgobierno. Pero hasta hoy no he creído oportuno revisar el libro por una razón muy clara: al cambiar en 1996 el Gobierno de la Nación ha llegado el momento de incluir un balance de lo sucedido en este tiempo —en lo que a las materias tratadas en este libro se refiere—, que quiere decir tanto como reescribirlo por completo.

Las técnicas de organización pública son sustancialmente constantes, independientes del partido que gobierna y casi supratemporales; mas no tanto como para ser inmunes al transcurso del tiempo y a la actuación de los Gobiernos concretos. Por así decirlo, las cartas son quizás las mismas y fijas las reglas del juego, pero se barajan de distinta manera. Un ingenioso y lenguaraz vicepresidente del Gobierno anunció que el Partido socialista iba a transformar España hasta tal punto que —valga la expresión, que no es mía sino de él— «no la reconocería ni la madre que la parió». A tanto no se ha llegado, desde luego —y más han variado los españoles que su Estado—, aunque lo suficiente para justificar la reescritura del libro.

La renovación final del texto ha sido tan profunda que me resulta difícil precisar si se trata de una nueva edición o de un nuevo libro. Lo que está fuera de duda (aunque sólo sea por la ponderación cuantitativa —mitad y mitad— de lo que se ha conservado y de lo que se ha añadido) es que no se trata de una edición «actualizada» sino más bien

de un nuevo libro que utiliza muchas páginas y muy sustanciales del anterior. De ello conviene avisar al lector por anticipado para que no se llame a engaño. Además, las alteraciones del texto no se deben únicamente a las correlativas del contexto del que se informa sino a la rectificación de algunos criterios personales del autor, quien, aparte de mejorar (o intentar hacerlo, al menos) la estructura y el contenido del libro, ha podido afinar su análisis con la acumulación de nuevas experiencias y estudios.

Personalmente me siento cada vez más pesimista en cuanto que creo que ciertos fenómenos perversos (como la patrimonialización del poder, la frivolidad política, la falta de identificación de los ciudadanos con el Estado, la corrupción, el deterioro de los servidores del aparato administrativo) son irreversibles y los daños producidos irreparables. Pero el talante del autor no debe contagiar al de los lectores. Lo importante es que lo que aquí se cuenta es cierto y que sea correcto el análisis de los datos manejados. Al cabo de estos años, y en lo que aquí interesa, he recibido comentarios de dos colores: quienes sólo conocen el Estado desde fuera, como simples electores y contribuyentes, me han reprochado la dureza del juicio y la exageración, con ribetes de caricatura, de las descripciones; mientras que los que conocen el Estado desde dentro, porque forman parte de su aparato o contratan con él o padecen singularmente sus intervenciones, han entendido que me he quedado corto.

Por lo que a esto último se refiere, cierto es, desde luego, que me callo muchas cosas en parte por imperativos de la reserva profesional y más todavía porque temo que si los ciudadanos se enteraran de todo lo que está pasando sentirían tentaciones de echarse al monte y hasta de marcharse de España o, lo que es peor todavía, de alejarse del juego democrático y de la participación pública: una actitud congruente y limpia pero que sacrificaría una ética cívica a la que no es lícito renunciar aunque imponga sacrificios personales de peso. Además, con lo que se dice hay lugar sobrado para la reflexión y espero que estas páginas sirvan, al menos, para abrir los ojos a los estudiantes y para que las personas maduras se percaten del engaño en que están viviendo: nunca es tarde para aprender. A mi generación la engañaron con la autarquía económica y poéticos disparates como los del «imperio hacia Dios». Hoy nos reí-

mos de aquellas simplezas y cuesta creer que a tanta gente sorbieran el seso con ellas. En cambio, damos por oro expresiones tan hueras y sospechosas como las de Constitución, Estado social y democrático de Derecho, soberanía del pueblo, imperio de la ley y otros artificios que adornan nuestra vida política.

Hora es de llegar a la edad adulta y de tener ánimo para aplicar la razón a estos dogmas irrazonables, para dejar a un lado los tabúes que paralizan la inteligencia y, al menos y sobre todo, para aceptar las cosas como las vemos y tocamos y no como nos las vende la publicidad política, pues nada hay tan saludable como la suspicacia. Si el mundo europeo cambió el día en que Bacon se percató de que había que valorar la realidad física a la luz de la experiencia personal y no a la de los libros de teología y de Aristóteles —y no nos ha ido tan mal en este punto desde entonces—, sigamos también su consejo en el mundo de la política.

Si de entre las muchas cosas que han sucedido estos últimos catorce años hubiera que señalar la más significativa, yo me inclinaría por la aceleración del proceso de patrimonización del Estado. El fenómeno es ciertamente una constante histórica: desde los reyes visigodos hasta Fernando VII el monarca ha sido el propietario de la Corona y del reino. Con el constitucionalismo cambiaron las cosas, no obstante, al menos formalmente, puesto que dejó de hablarse de propiedad y la soberanía pasó a manos de la Nación abstracta, entendida aproximadamente como el conjunto místico de todos los españoles. Pero eso no permite desconocer que unos ciudadanos —cabalmente los que se autotitulan guardianes de la cosa pública— se aprovecharan sin recato, como malos pastores, de la lana del rebaño común. Ahora bien, la patrimonialización del poder, es decir, la consideración del Estado como un patrimonio apropiable, cuyas rentas están a disposición del Gobierno y de sus amigos y socios, nunca ha sido tan descarada como en estos años, en que se han revivido y superado las hazañas de Mendizábal o Romero Robledo.

Los políticos han entrado a saco en el Estado, rebañando en beneficio propio (personal de ellos e institucional de partidos y sindicatos) hasta sus últimos rincones. El saqueo de España no es sólo el título de un libro de moda: es una realidad manifiesta, de la que la obra en cuestión únicamente describe una pequeña punta. La expoliación de