

## Prólogo

---

Es un orgullo poder prologar el libro de Javier Cuenca por múltiples razones, aunque podrían sintetizarse en dos. En primer lugar por la persona que lo escribe, que reúne competencias académicas, gerenciales y personales muy elevadas y, todas unidas, raramente discernibles en el panorama de nuestros estudios de Administración Pública. En segundo lugar, por la calidad del texto que tienen ahora entre sus manos, una obra realizada con la pasión de un orfebre y la actitud incisiva y crítica propia de un buen científico social.

El tema que trata el texto –la profesionalidad y meritocracia en el empleo público local– puede parece secundario en el marco de los grandes problemas políticos y sociales contemporáneos, y, sin embargo, es uno de los temas cruciales para explicarse algunas de las *malaises* contemporáneas de España. En los estudios sobre la democracia siempre se ha considerado que el principio de igualdad política es uno de los constituyentes básicos del concepto. Como nos advierte Dahl, en toda democracia es preciso que todos los miembros de la comunidad política sean tratados, bajo la Constitución, como si estuviesen igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones que va a adoptar la asociación. Como nos recordaba Rafael del Águila, esa igual capacidad se explicaba por Platón poniendo en boca de Protágoras una

leyenda. Según esta, preocupado por la incapacidad de los humanos por convivir pacíficamente, Zeus tomó la decisión de distribuir por igual entre las personas dos regalos: la vergüenza moral y el sentido de la justicia (*aidòs* y *diké*); con el primero, las personas tendrían límites a su tendencia egoísta a saltarse los compromisos y deberes sociales; con el segundo, los humanos tendrían una natural tendencia a buscar términos justos de convivencia y a rechazar la injusticia. A partir de dicha igualdad, la democracia griega desarrolla dos conceptos igualmente esenciales para entender la esencia democrática moderna, por una parte la *isègoria* –o el derecho a la palabra– y por otra la *eleutheria* –o el derecho a la libertad de cada ciudadano ateniense–.

Todo ello, igualdad, libertad de expresión y libertad de acción política, estaba garantizado en Grecia por la ley, pues sin ella la igualdad y la libertad estarían sometidas al vaivén de las luchas de poder y a la furia de los poderosos, mas con ella la libertad de todos garantizaba la de cada uno, consolidando la inextricable unión de democracia y Estado de derecho. Este pacto de reglas que es la democracia, según Varela Ortega, requiere, así pues, para su funcionamiento que se reconozca la primacía de la ley, la independencia de los poderes y la seguridad jurídica. Diversos estudios empíricos sobre la calidad democrática y diversos índices de democratización insisten también en este tema, el Estado de derecho es uno de los componentes esenciales de la democracia, tal vez el esencial si seguimos a Inglehart y Wenzel.

Llegados a este punto, es preciso conectar el Estado de derecho con la profesionalidad y el mérito del servicio público. Es cierto que la meritocracia del funcionariado no es algo que inventen las democracias, en China ya estaba iniciado en la dinastía Han e implantado desde el siglo VI con la dinastía Sui, con una finalidad puramente sistémica: mejorar la calidad de las decisiones públicas evitando que la lealtad aplastase a la racionalidad. Pero la llegada de las democracias modernas profundiza las virtualidades del método y permite que, además de aportar eficacia, proporcione las bases de la imparcialidad de la burocracia y la judicatura y, con ello, la aplicación eficaz de la ley, sin que consideraciones de tipo personal o político corrompan dicho valor. Con ello, la democracia genera instituciones que favorecen la implantación de la igualdad política y restringe el uso del clientelismo, el favoritismo, la patrimonialización y, finalmente, la corrupción. Profesionalidad implica un compromiso con el servicio público y una ética del esfuerzo al servicio del bien común; mérito conlleva un acceso al servicio público a través de exámenes rigurosos y competitivos y una carrera fundada en la demostración continua de la competencia. Juntas, y asumidas como reglas inquebrantables del servicio civil,

proporcionan una palanca extraordinaria para la calidad de la democracia. En suma, la existencia de un empleo público profesional y meritocrático asegura que las normas se aplican con independencia de las personas a las que obligan, que los servicios se implantan de acuerdo con los fines que los justifican, que los dineros se gastan respetando los presupuestos y sus objetivos.

No obstante, es cierto que el otro componente básico de la democracia –la soberanía popular– puede generar tensiones con esta modalidad de organización del empleo público. La victoria electoral puede suponer para algunos el derecho a penetrar en la Administración y remover personas y normas para asegurar que los más leales ocupan los cargos y que las normas favorecen a los victoriosos. Grave error. Una vez en el poder, esta burocracia de partido usará las instituciones para asegurarse el poder indefinidamente y quebrará la igualdad política y ante la ley, generando un rosario de actos clientelares, corruptos e ilegales. Con ello, pervertirá el sentido último de la democracia, que se basa en llegar al poder a través del consentimiento, pero ejercer el poder de acuerdo con la ley y respetando la igualdad intrínseca de todos los ciudadanos. Numerosos estudios nos demuestran que el *spoils system* genera ineficacia y corrupción, y con ello dificulta seriamente el desarrollo. Pero, además, otros estudios nos permiten ver cómo la politización de la Administración es incompatible con la seguridad jurídica y la garantía de los derechos reconocidos en las leyes. Sin embargo, un gobierno surgido de las urnas, respetuoso de una burocracia profesional y meritocrática, encuentra en la neutralidad del servicio civil las bases para poder llevar adelante su programa de forma eficaz y respetuosa con la legalidad. De ahí que la neutralidad del empleo público sea la respuesta ideal para el respeto a los dos principios clave de la democracia, la soberanía popular y la igualdad política.

Por todo lo expuesto, creo que el tema elegido por Javier toca elementos esenciales de la reflexión sobre la calidad de la democracia y las condiciones institucionales para su plena efectividad. Y lo hace con un enfoque –el institucionalismo histórico– que me es cercano y que explica bastante acertadamente alguna de las causas del fracaso en la consolidación del empleo público profesional en los niveles locales de Gobierno en España. Finalmente, creo que las reflexiones finales, expresadas en el epílogo, nos advierten claramente de los riesgos de una reforma local formulada desde la priorización absoluta de la eficiencia y el recorte de gastos, olvidando las bases estructurales que podrían acercarnos a la eficiencia. Cualquier análisis serio de los problemas de los Gobiernos locales en España no puede obviar la ausencia de profesionalización en múltiples ámbitos, y la incapacidad para dar asistencia técnica

adecuada en otros. Ello, unido al vigente modelo de «*strong major*» y a la necesaria reconfiguración de las diputaciones, hará que algunas bienintencionadas medidas sean inaplicables. En todo caso, me remito al texto para que ustedes conozcan, a través de palabras más acertadas que las mías, cuáles son el origen y la situación del empleo público local en España, y las posibilidades de su mejora. Seguro que de esta lectura saldrán sabiendo más y deseando que el autor siga escribiendo nuevos textos.

MANUEL VILLORIA MENDIETA

*Catedrático de Ciencia Política y de la Administración  
en la Universidad Rey Juan Carlos*