

CAPÍTULO 13

LA DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DEL PODER: (1) EJECUTIVOS Y ADMINISTRACIONES

Funciones e instituciones

Junto a la distribución territorial (III.12), el poder del estado ha experimentado también una diferenciación funcional: el desempeño de una o varias funciones especializadas se ha ido adjudicando gradualmente a instituciones diversas. Todas las atribuciones que en los inicios del estado absoluto se habían concentrado en el monarca soberano —como pieza o institución central del sistema— se reparten hoy entre gobierno, parlamento, administraciones, organismos autónomos, tribunales, etc. ¿Qué explica este proceso de distribución? A medida que las relaciones sociales y económicas se hacen más complejas y se incrementan las demandas de la ciudadanía, las decisiones vinculantes a elaborar por el estado necesitan recursos y habilidades particulares que se reparten entre diversas instituciones según un conjunto de reglas específicas. Este sistema de reglas dedicadas a una función singular es lo que da forma a cada institución, contribuyendo a despersonalizar el ejercicio del poder y a crear ámbitos especializados de intervención (cfr. II.5).

INTERVENCIÓN INSTITUCIONAL Y ESPECIALIZACIÓN FUNCIONAL

Las diferentes actuaciones políticas requieren casi siempre de la intervención de más de una institución estatal. ¿Puede señalar qué instituciones participan en las decisiones que se describen a continuación?

- a) Un ciudadano es privado temporalmente de su permiso de conducción de automóviles por el manejo temerario de su vehículo.
 - b) Un agricultor recibe una subvención para sustituir el cultivo de un producto por otro, calculada en función del número de hectáreas explotadas.
-

La visión liberal del estado estableció una primera distinción entre las principales funciones políticas y determinó a qué instituciones debían atribuirse de manera preferente o exclusiva. Esta distinción es la (ya clásica) del poder ejecutivo, legislativo y judicial. A continuación se definen cada una de ellas.

- El poder ejecutivo es el que adopta las decisiones obligatorias que fuerzan a un ciudadano o a un grupo de ciudadanos a observar una conducta o a evitar otra. Esta atribución corresponde generalmente a instituciones como el gobierno, la jefatura del estado, las diferentes administraciones, las agencias independientes, etc. Entre estas actividades están alguna tan importantes y frecuentes como la recaudación de los impuestos, la expropiación de una finca, el nombramiento de un funcionario, la fijación del importe de las pensiones o la sanción por incumplir condiciones básicas de higiene y seguridad en las actividades empresariales.
- Pero estas decisiones vinculantes no son el resultado de una voluntad caprichosa o arbitraria de las instituciones señaladas. Dichas decisiones han de responder a reglas preestablecidas que señalan quién interviene en cada decisión, en respuesta a qué demandas, con arreglo a qué condiciones, en qué plazos temporales, etc. Una autoridad no puede distribuir gratuitamente los permisos, subvenciones o licencias que se le piden sin sujetarse a procedimientos y criterios previamente conocidos. Para que se ejecute cada decisión del poder ejecutivo es necesaria una definición previa de objetivos y procedimientos que se reflejan en normas legales de diferente rango. Con ellas se fijan las reglas generales que presiden un complicado proceso: elaborar y aprobar las leyes. Esta función, conocida como función *legislativa*, se asigna formalmente a asambleas o a parlamentos y sirve para responder a reivindicaciones y demandas con decisiones obligatorias para toda la comunidad.
- Finalmente, hay ocasiones en que una decisión del ejecutivo —presuntamente amparada en una norma legal— es objeto de controversia. Pueden surgir discrepancias sobre la interpretación de las reglas del juego o sobre la pertinencia de su aplicación a un caso singular. Esto ocurre, por ejemplo, cuando una ciudadana sancionada con una multa de circulación entiende que no ha incurrido en ningún tipo de acto sancionable y pide que sea reconsiderada la orden de multarla. Dirimir la controversia planteada y decantarse por una solución es propio de la función *judicial* o *jurisdiccional* atribuida a los magistrados y tribunales, constituidos en árbitros entre las partes en disputa.

Sin embargo, este análisis del reparto de funciones ha sido corregido por la práctica histórica. La evolución y la expansión de las tareas encomendadas a la organización política del estado han provocado cambios importantes en la definición de las funciones y en su asignación institucional.

- El ejecutivo ya no es el mero ejecutor de acuerdos adoptados por el parlamento. En realidad, el ejecutivo se ha convertido en impulsor principal de las grandes decisiones políticas que resultan de combinar demandas y aspiraciones formuladas por los ciudadanos. Así, las intervenciones globales en materia de salud pública, educación o política industrial son preparadas y elaboradas desde el gobierno y la administración.
- Por su parte, la aprobación de leyes y de otras normas de cumplimiento general que corresponde al parlamento se ha convertido muy a menudo en un acto solemne de confirmación de lo que el ejecutivo ha preparado con anterioridad. Pese a su carácter formal esta ratificación tiene valor político: aporta legitimidad a la decisión al exponerla a un debate argumentado y público.
- Finalmente, una tercera función —el control de la acción del ejecutivo y la disputa sobre sus decisiones— se confía tanto al parlamento como a los tribunales. A ellos les corresponde señalar en qué medida las decisiones del ejecutivo se ajustan a las pautas y valores aceptables en aquella comunidad y hasta qué punto alcanzan los objetivos que se proponen.

En los apartados que siguen examinamos las instituciones que desempeñan de manera preferente las principales funciones políticas: el ejecutivo —integrado por gobierno y administraciones—, el parlamento y los tribunales. Analizamos cómo se configuran, de qué modo ejercen sus atribuciones y cómo se relacionan entre sí.

El ejecutivo: centro impulsor de la política

Cuando se le pregunta quién manda en la comunidad política —es decir, quién cuenta con el poder de decidir—, un ciudadano medianamente informado suele designar al presidente, al primer ministro o a su gobierno —según el tipo de régimen—, y alguno sin tanta pericia puede señalar incluso al rey allí donde lo hay. En ambos casos, las respuestas apuntan a lo que —en términos más precisos— calificamos como ejecutivo, integrado por instituciones que conocemos como gobierno, jefatura del estado y administraciones.

- Esta respuesta intuitiva se debe a dos motivos. Por una parte, la cara más visible del poder político la ofrecen las instituciones de las que proceden las órdenes obligatorias inmediatas y que, en cierto modo, personifican la autoridad: la alcaldesa, el jefe del gobierno, el ministro de un determinado departamento. Ello es así porque no es concebible una organización política sin la existencia de una institución ejecutiva, mientras que han sido posibles organizaciones políticas que no contaban con parlamentos o tribunales. Históricamente, en este núcleo de poder —integrado normalmente por un pequeño grupo de personas— se acumulaban funciones que hoy corresponden a una pluralidad de instituciones. En cierto modo, la historia del ejecutivo coincide con la historia de las for-

mas políticas y, en los últimos quinientos años, con la evolución de la forma estatal.

- Pero no es sólo su antigüedad la que concede al ejecutivo un papel predominante. Un análisis de los sistemas políticos modernos nos revela que los estados contemporáneos continúan otorgando al ejecutivo una posición central en el conjunto de su estructura. Al ejecutivo le corresponde hoy impulsar y dirigir las grandes intervenciones políticas y aplicarlas a las situaciones concretas. Por esta razón, el ejecutivo se convierte en el centro de gravedad de todo el sistema político: es —en sus diferentes modalidades— el motor que lo impulsa y lo hace funcionar.
- Si dejamos ahora a un lado el papel de las administraciones que examinaremos más adelante comprobamos la existencia de dos tipos de ejecutivo. En buena parte de los sistemas políticos contemporáneos, el ejecutivo está constituido por dos órganos: el gobierno en sentido estricto —integrado por los ministros y presidido por un primer ministro, presidente del gobierno o canciller— y la jefatura del estado, confiada a un monarca hereditario o a un presidente electivo de la república. En otros casos, en cambio, el ejecutivo está constituido por un solo órgano —la presidencia—, que acumula las funciones que en el modelo anterior se reparten dos instituciones. Esta diferencia permite distinguir entre ejecutivo dual y ejecutivo monista.

Los ejecutivos duales: (1) el gobierno

Los ejecutivos duales son característicos de los países europeos de tradición parlamentaria. También disponen de ejecutivos duales los llamados sistemas semipresidenciales a los que nos referimos más adelante.

- La denominación de ejecutivo dual responde al hecho de que éste está integrado por dos instituciones: el gobierno y la jefatura del estado. Le corresponde al gobierno la función efectiva de impulsar y coordinar las grandes decisiones políticas, dirigiendo los servicios de las administraciones que le auxilian en su cometido. El gobierno es un órgano colegiado, integrado por un número de ministros que varía según los países. El crecimiento de las actividades estatales ha llevado también al incremento de los puestos ministeriales: mientras que los gobiernos del siglo xix no solían contar con más de cinco carteras —relaciones exteriores, justicia, hacienda, defensa, interior—, los gobiernos actuales pueden oscilar entre la docena y la treintena de puestos ministeriales.
- El gobierno está presidido por uno de sus miembros —presidente del gobierno, primer ministro o canciller—, cuya posición se ha reforzado progresivamente en todos los sistemas, desbordando sus atribuciones formales. No sólo propone la designación y el cese —aunque sea en negociación con los partidos— de los miembros de su gobierno: también dirige las principales políticas y —como veremos más adelante— a él corresponde generalmente una facultad de gran importancia: la iniciativa

para disolver la asamblea y convocar nuevas elecciones parlamentarias. Además, en un mundo de gran exposición mediática el jefe de gobierno es también una figura pública en la que se concentran las críticas y adhesiones.

En los sistemas con ejecutivo dual no hay gobierno sin apoyo o tolerancia de una mayoría parlamentaria. Según los países, este acuerdo mayoritario se obtiene de forma expresa y obligada —mediante un voto de investidura o una moción de confianza— o de forma implícita —cuando ningún partido o grupo exige la votación de dicha moción—. Por esta misma razón, el gobierno responde de sus actos ante la mayoría parlamentaria: cuando ya no cuenta con su apoyo, el gobierno está obligado a abandonar sus funciones. Si la mayoría es monocolor —está integrada por un solo partido—, la base del gobierno es firme y ello le permite tomar la iniciativa y dirigir de hecho los trabajos parlamentarios. En cambio, si la mayoría que apoya al gobierno es una mayoría de coalición —integrada por varios grupos—, el gobierno depende de la coherencia de esta coalición y de su coordinación en el parlamento. Las posibles disensiones internas de la coalición constituyen el gran riesgo al que se enfrenta este tipo de gobierno.

- El funcionamiento interno del gobierno varía según las tradiciones y según el tamaño del mismo. Es frecuente la existencia de comisiones internas que agrupan a algunos miembros del gabinete para tratar de materias que incumben a más de un ministerio: asuntos económicos, asuntos sociales, defensa, investigación e innovación, etc. En otros casos, la amplia composición del gobierno acaba configurando —de hecho o de derecho— dos grupos: por un lado, un grupo reducido que se reúne a menudo y que mantiene contacto directo con su presidente o núcleo duro del gobierno, y, por otro, el gobierno en su conjunto, que se reúne con menor frecuencia. Pese a que los acuerdos del gobierno son acuerdos colectivos que comprometen a todos sus miembros, en la práctica cada ministro suele contar con amplia autonomía para resolver sobre los asuntos de su competencia. Sólo en cuestiones que pueden suscitar discrepancias importantes en el seno del gobierno se entabla un debate interno que a menudo se resuelve por decisión de su presidente. Junto a él, la posición ministerial de mayor relevancia es habitualmente la del responsable de hacienda y presupuestos: como encargado de preparar y proponer el presupuesto —con la previsión de ingresos y la asignación de recursos a cada uno de los demás ministerios—, su influencia sobre política general es muy notable.

Los ejecutivos duales: (2) la jefatura del estado

- El segundo órgano del ejecutivo dual —la jefatura del estado— ejerce una función esencialmente ceremonial que le aleja de la disputa política diaria y le convierte en un símbolo de la comunidad política. En las monarquías hereditarias, el jefe del estado ocupa su puesto con carácter vitalicio y por

sucesión dinástica, de acuerdo con reglas constitucionalmente aprobadas. En las repúblicas, el jefe del estado o el presidente es elegido por un mandato de duración variable según los países. Según los casos, esta elección corresponde al propio parlamento o a un colegio electoral en el que participan a la vez parlamentarios y compromisarios.

- El jefe del estado ostenta la representación exterior e interior del estado: es la figura que simboliza a la comunidad política y desempeña un papel básicamente ceremonial. Por ello, se le atribuyen la concesión de honores y condecoraciones, la promulgación formal de las leyes, el nombramiento de algunos cargos, el indulto de algunas condenas, etc. Pero sus decisiones han de ser siempre avaladas por una segunda firma —que se conoce como «refrendo»— de alguna otra autoridad del estado: presidente del gobierno, ministro o presidente de la asamblea. De esta manera se garantiza que las decisiones del jefe del estado no han sido adoptadas sin control y se impide la transformación del jefe del estado en un poder autónomo. Ello no obsta a que pueda ejercer una influencia política de cierto efecto como resultado de su propia experiencia personal, de su posición de neutralidad entre partidos o de su capacidad moderadora en algunos conflictos. De manera particular, en sistemas políticos fragmentados —sociedades plurinacionales, sistemas de gran dispersión partidista—, el jefe del estado puede desempeñar una papel mediador entre diferentes sectores sociales y políticos en momentos de crisis.

Junto a los sistemas parlamentarios figuran los modelos semipresidenciales (III.16). En estos sistemas el jefe del estado o presidente de la república es elegido directamente por los ciudadanos y dispone de facultades de mayor entidad. Su influencia política no es sólo simbólica, sino efectiva. Se le adjudican facultades tan importantes como el derecho a disolver el parlamento y el nombramiento y cese del primer ministro o presidente del gobierno. En ambos casos, el ejercicio de estas dos facultades debe someterse a determinados requisitos. Los ejemplos actuales más conocidos son el de Francia, Portugal o Rusia.

Los ejecutivos monistas

El ejecutivo monista es propio de la mayoría de los sistemas presidenciales —inspirados en Estados Unidos—. Son abundantes en América Latina y en otros estados de África y Asia donde el presidencialismo se ha deslizado a menudo hacia formas autoritarias de gobierno.

- El ejecutivo monista consta de un solo órgano: la presidencia de la república. Acumula tanto las atribuciones efectivas como las simbólicas o ceremoniales que en el ejecutivo dual se reparten entre dos órganos distintos. Su elección se hace generalmente mediante sufragio universal directo para un mandato temporal fijado por la constitución. Como apoyo para su labor ejecutiva, el presidente nombra libremente a secretarios o minis-

tros a los que encarga la dirección de un campo determinado de la acción ejecutiva. Pero el conjunto de los secretarios o ministros no constituyen un órgano colegiado semejante al gobierno existente en los ejecutivos duales. La relación que cada secretario mantiene con el presidente está basada en la delegación de funciones que este último ha hecho en el primero. En este sentido, en el ejecutivo monista no existe un gobierno como órgano colectivo: la presidencia es —de derecho y de hecho— el centro de gravedad de la acción ejecutiva.

- Este papel dominante de la presidencia le confiere gran visibilidad ante la opinión pública a la que puede movilizar en apoyo de sus decisiones. Pero también se expone más abiertamente a las críticas que estas decisiones provocan en la oposición y en la misma opinión pública. Por esta razón, el equilibrio entre sus dos papeles —representativo de toda la comunidad política y líder de una opción partidista concreta— se hace muy difícil de mantener en sociedades muy divididas por razones sociales, étnicas, económicas o ideológicas. En estas condiciones, la inestabilidad coyuntural se traslada a menudo al conjunto del sistema político, provocando situaciones de crisis general. A ello se ha atribuido la inestabilidad política de países de África o América Latina que cuentan con un sistema presidencial.

Finalmente, también puede hablarse de ejecutivo monista en el caso singular de Suiza donde un Consejo Federal de siete miembros acumula funciones ejecutivas —propias de un gobierno— y representativas o ceremoniales —propias de la jefatura del estado—, aunque estas últimas sean desempeñadas de modo rotativo por uno de sus miembros.

JEFE DEL ESTADO Y JEFE DEL GOBIERNO: PRESENCIA SIMBÓLICA Y PODER EFECTIVO

La visibilidad pública de jefes de estado y de jefes de gobierno no se corresponde siempre con su poder efectivo. En las monarquías contemporáneas, la figura del rey o de la reina es, a veces, más conocida que la del jefe del gobierno, aunque su intervención política sea mucho menos importante. En las repúblicas con ejecutivo dual, la personalidad del jefe del estado suele tener menor relevancia que la del jefe del gobierno (o primer ministro) aunque el rango protocolario de este último sea inferior al de aquél. No ocurre así en el caso de los sistemas con ejecutivo monista, en los que la personalidad del presidente ocupa el lugar predominante del escenario político. Una prueba de estas diferencias de visibilidad puede obtenerse con un sencillo ejercicio de autoevaluación. Intente recordar los nombres del jefe de estado y del jefe de gobierno en algunos países europeos, americanos o asiáticos, y compruebe luego el número de respuestas acertadas, erróneas y en blanco.

El peso creciente del ejecutivo

¿Qué papel corresponde hoy al ejecutivo? Ya advertimos que el poder institucional de los estados contemporáneos se concentra en este órgano. Esta concentración de poder se expresa actualmente en las seis grandes funciones que acumulan y que podemos describir del siguiente modo:

- tomar la iniciativa política principal, impulsando medidas de intervención global en conflictos colectivos —o, lo que es lo mismo, coordinando la elaboración de las diferentes políticas públicas— y aplicando y ejecutando dichas políticas;
- ejercer la dirección, coordinación y supervisión de todos los servicios y agencias vinculados a las administraciones públicas, a las que corresponde la ejecución directa de políticas señalada anteriormente;
- ostentar la representación simbólica de la continuidad de una comunidad política, ya sea a través del jefe del estado o del jefe del gobierno;
- gestionar las crisis de cualquier tipo —económicas, sociales, militares— que difícilmente son asumibles por órganos colegiados más amplios, decidiendo sobre las respuestas inmediatas a los desafíos planteados por dichas crisis;
- intervenir en los organismos y foros internacionales donde se determinan grandes opciones políticas de alcance global;
- finalmente, desempeñar el ejercicio de un cierto liderazgo social, marcando la agenda o selección de asuntos de interés general que han de someterse a decisión política y movilizandolos desde el poder el apoyo popular a determinadas alternativas de acción política.

Como ya se ha dicho, en casi todos los sistemas democráticos esta acumulación de funciones ha desplazado hacia el ejecutivo el centro de gravedad de la intervención política, en detrimento de la posición que sobre el papel corresponde a los parlamentos o asambleas. Los factores que han contribuido a este reforzamiento de los ejecutivos son, entre otros, los siguientes:

- la complejidad de las tareas asumidas desde la estructura estatal, cada vez más difícil de tratar por parte de órganos colegiados más amplios como son los parlamentos;
- la rapidez exigida en la toma de decisiones, ante la urgencia de las demandas internas o de las exigencias del entorno;
- el control sobre los recursos de conocimiento y experiencia que acumulan las administraciones públicas y su personal técnico;
- el funcionamiento de los partidos como organizaciones disciplinadas de apoyo parlamentario a los gobiernos y a sus líderes;
- la personalización extremada del liderazgo político, ocasionada por las exigencias audiovisuales de los medios de comunicación;
- la internacionalización de las grandes decisiones políticas que escapan a

la capacidad de un solo estado y obligan a su coordinación con otros a través el ejecutivo.

La dinámica que ha llevado a la hegemonía de los ejecutivos no puede ser vista como un hecho excepcional o singular: en la historia de las formas políticas, los ejecutivos —en sus diversas variantes— siempre ocuparon una posición dominante. Una relativa hegemonía parlamentaria —que se sitúa entre mediados del siglo XIX y el final de la Primera Guerra Mundial (1914-1918)— no parece haber sido más que un paréntesis de duración relativamente corta en algunos países de tradición liberal. Este retorno del ejecutivo al centro del escenario ha sido y es objeto de un amplio debate académico y político sobre sus ventajas e inconvenientes. ¿En qué términos se plantea? En un plato de la balanza se coloca la mayor efectividad que se atribuye al ejecutivo en comparación con el parlamento. En el otro plato se sitúa la creciente dificultad que presenta el control de un ejecutivo fuerte, que puede afectar a la calidad democrática del sistema político. Encontrar fórmulas que den lugar a un ejecutivo a la vez fuerte y responsable es con frecuencia el gran desafío de los sistemas democráticos contemporáneos.

EL PRIMER MINISTRO: ¿INVESTIDURA PARLAMENTARIA O ELECCIÓN DIRECTA?

En los ejecutivos duales la figura del primer ministro —canciller o presidente del gobierno— ha adquirido una posición preponderante. Esta posición se debe al hecho de que una misma persona suele acumular la dirección del partido mayoritario y la dirección del gobierno. Además, y en una época de personalización de la política, la acción de los medios de comunicación le sitúa en primer plano permanente. Ello explica también que las elecciones parlamentarias se presenten más como opciones entre líderes que como alternativas entre partidos, reforzando con ello el factor liderazgo. Así pues, cuando un partido consigue mayoría parlamentaria, el voto de investidura que recibe su candidato a jefe de gobierno se aproxima a la ratificación de una previa elección popular.

EJECUTIVO Y GOBIERNO: UNA PRECISIÓN TERMINOLÓGICA

De las tres piezas que constituyen el ejecutivo, la más importante es el gobierno. Pero el empleo del término «gobierno» puede inducir a confusión. Se usa, al menos, en tres sentidos que conviene distinguir y que presentamos a continuación:

- a) Como sinónimo de consejo de ministros o gabinete. En su sentido más estricto, el gobierno designa una de las instituciones que integran el ejecutivo: un órgano colegiado integrado por los ministros y presidido por un jefe de gobierno o primer ministro.

- b) Como sinónimo de ejecutivo. Se recurre también al término gobierno para designar al ejecutivo en su conjunto —gobierno, administraciones—, distinguiéndolo del legislativo o del judicial. El hecho de que el gobierno —en el sentido estricto del apartado anterior— sea el centro de gravedad del ejecutivo explica esta designación del todo —el ejecutivo— por una de sus partes —el gobierno.
 - c) Como sinónimo de sistema político. En el lenguaje vulgar, es frecuente usar el término «gobierno» como sinónimo de sistema político o de estado. En la tradición americana, el término *government* se emplea casi siempre en este sentido más amplio: el término *executive* se reserva para designar a la presidencia y al conjunto de sus secretarios o ministros con la administración que les sirve.
-

Las administraciones públicas: la crisis del ideal burocrático

Para la inmensa mayoría de los ciudadanos, su relación ordinaria y más frecuente con el estado no pasa a través de los ministros del gobierno o de los diputados del parlamento: se desarrolla por medio de las administraciones. Para obtener un permiso de conducción o un subsidio de desempleo, para abonar sus impuestos o para recibir educación pública, el ciudadano visitará edificios públicos, entrará en contacto con personal al servicio del estado y recibirá de él recursos, prestaciones o autorizaciones. Un ministro de Industria autorizará la concesión de una subvención a determinada empresa pero serán los funcionarios que de él dependen los encargados de tramitarla y hacer llegar a la empresa interesada el importe concedido. Una ministra de educación aprobará los planes de estudios de la enseñanza pero serán los servicios de su administración —entre los que se incluye el personal docente— los que lleven a cabo la implantación de tales planes en las aulas y velen por su cumplimiento. Serán, en definitiva, las administraciones y su personal las que mantengan una relación directa con la ciudadanía: de ahí su importancia. ¿Cómo definimos, pues, a la administración pública? ¿Cómo se organiza? ¿Cómo se desarrolla? ¿De qué modo desempeña sus funciones?

- Podemos definir a la administración pública como una organización integrada por personal profesionalizado, dotada con medios materiales y económicos de titularidad pública para llevar a la práctica las decisiones del ejecutivo. Las administraciones públicas son parte e instrumento de este ejecutivo político que las necesita para que las políticas adoptadas no se queden en simple declaración de intenciones y se traduzcan en intervenciones directas sobre la realidad en la que quieren incidir. Cuando se trata de prestar servicios —sanitarios, educativos, de asistencia social, comunicaciones, etc.—, cuando se recaudan los impuestos, cuando se aplica la coacción para preservar la seguridad interna u organizar la defensa exterior, la política —a través de la administración pública— moviliza al

personal especializado de diferente cualificación, equipos materiales, infraestructuras y recursos económicos.

- Este personal —con los medios que maneja— existió ya en las formas pre-estatales de la política: eclesiásticos —que sabían leer, escribir y contar—, nobles —que conocían el manejo de las armas como profesionales de la violencia— y, más adelante, juristas —que interpretaban normas legales— asesoraban a la autoridad política.
- La forma moderna de la administración es la llamada administración burocrática, descrita por Max Weber (1864-1920). Se distingue de otras formas de organización administrativa porque se basa, en principio, en la racionalidad instrumental: dicho de otro modo, porque intenta siempre el ajuste entre los fines que persigue y los medios que emplea. Las características de la administración burocrática pueden condensarse de la manera siguiente:

- reclutamiento del personal en función de sus méritos y capacidad, mediante procedimientos transparentes y preestablecidos, y no por razones de parentesco, riqueza o decisión arbitraria de la autoridad. Este personal goza de estabilidad vitalicia en el empleo para evitar presiones partidistas;
- definición clara de las tareas confiadas a cada miembro de la organización, que dispone de un ámbito de actuación especializada que no puede ampliar por propia iniciativa;
- propiedad pública de los medios materiales y económicos utilizados: el catedrático de universidad pública no es propietario de los libros de la biblioteca, el médico del hospital público no es propietario de los aparatos de diagnóstico con los que trabaja, el militar no lo es del armamento que maneja;
- actuación conforme a normas escritas y publicadas y, por tanto, previamente conocidas, aplicadas con criterios de igualdad, imparcialidad y neutralidad, que eviten situaciones de discrecionalidad, favoritismo o corrupción;
- organización jerárquica o piramidal, en la que cada miembro de la misma recibe instrucciones de un superior claramente determinado y responde ante él por sus actuaciones.

- ¿Responden las administraciones actuales a este modelo ideal de burocracia? Son conocidas las diferencias entre el modelo ideal y la aplicación práctica, hasta el punto de que los términos *burocracia* o *burocrático* tienen hoy un sentido peyorativo. Con ellos se suelen calificar los comportamientos administrativos ineficientes, rígidos, poco responsables, rutinarios y escasamente innovadores.

La razón de esta visión negativa estriba en la falta de adecuación entre este modelo y las nuevas funciones asumidas por la administración debido a la gran expansión y diversificación que ha experimentado con la puesta en marcha del estado social o del bienestar. También se ha producido en algunos casos una perversa apropiación de lo público por algunos grupos o sectores.

Mientras que hace cien años el grueso del personal público estaba constituido por militares, jueces, diplomáticos y empleados de hacienda, en la actualidad las administraciones incorporan todo tipo de profesionales: médicos, veterinarios, economistas, docentes, trabajadores sociales, ingenieros, informáticos, fisioterapeutas, psicólogos, urbanistas, arquitectos, periodistas, conservadores de museos, etc. Esta diversidad hace que una pauta burocrática ideal —en el sentido anteriormente descrito— no sea ahora la adecuada para la gran diversidad de relaciones que se establece entre ciudadano y administración. También perjudica la reputación de la administración el hecho de que en algunos países su personal se ha reclutado a través de criterios partidistas y clientelares y no en función del mérito y la capacidad.

Las funciones actuales de la administración pública

La expansión de las administraciones públicas se expresa en la amplia gama de funciones que estas administraciones desempeñan en el seno del sistema político. Las administraciones se orientan a preparar, a aplicar y a controlar el resultado de las políticas públicas que gestionan los conflictos de la comunidad. Entre estas funciones podemos resaltar las más importantes:

- aplicación de reglas generales a situaciones singulares de individuos, colectivos o corporaciones. Las diferentes administraciones y sus agentes son responsables, por ejemplo, de que se respeten las reglas de tráfico en las carreteras, las normas de la seguridad laboral en las empresas o los planes de ordenamiento urbanístico en las ciudades. Para ello deben ejercer funciones de inspección, asesoramiento, denuncia, sanción y ejecución de la sanción;
- prestación de bienes y servicios. Las administraciones aplican a casos concretos la redistribución de recursos que forma parte de la actividad política: organizan actividades docentes, sanitarias o culturales, ofrecen servicios de transportes y comunicaciones, proveen a necesidades de colectivos desfavorecidos (ancianos, disminuidos, inmigrantes, marginados sociales) a los que otorgan subsidios, subvenciones y pensiones, etc.;
- captación y gestión de recursos. Para desarrollar las actividades anteriores, las administraciones tienen la responsabilidad de captar los recursos necesarios. Para ello recaudan los impuestos previstos en las leyes, perciben tasas por determinados servicios, administran empresas públicas de diferente tipo, etc. Al mismo tiempo, deben gestionar dichos recursos de forma eficaz, eficiente y responsable, mediante la aplicación de las correspondientes técnicas de gestión y control;
- acumulación de información y asesoramiento experto. Como requisito previo para las actividades citadas, las administraciones se constituyen en centros de acumulación de datos cuantitativos —estadísticas— y cualitativos —análisis y valoración de opinión y de actitudes, estudios e informes— sobre la realidad social en la que deben operar. Igualmente, la

administración acumula conocimiento especializado en diferentes áreas —relaciones exteriores, salud, defensa, economía, geología, ingeniería, etc.—, como elemento indispensable para asesorar a los responsables políticos y elaborar propuestas de intervención.

Para el desarrollo de estas funciones, las administraciones se han ido estructurando en torno a cuatro grandes criterios: el territorio, el sector de intervención, los destinatarios de su actuación y sus propias necesidades de apoyo. El primer criterio organizativo atiende al ámbito espacial en el que la administración actúa: en España, por ejemplo, los niveles territoriales serían el municipio, la provincia, la comunidad autónoma, el estado, la Unión Europea. En México, se contaría con el municipio, el estado y la federación. El segundo criterio —de tipo sectorial— responde a la especialidad de la intervención que se le confía: la política económica, la construcción de infraestructuras, la defensa, la preservación del medio ambiente, el orden público, la educación, la investigación, etc. El tercer criterio —los destinatarios de su actuación— organiza a la administración según los usuarios a los que sirve constituyendo departamentos, unidades o agencias que se encargan, por ejemplo, de todos los asuntos referidos a la mujer, la juventud, los inmigrantes, etc. Finalmente, un último criterio viene determinado por necesidades del funcionamiento de la propia administración: gestión del personal (su reclutamiento, promoción y retribución), gestión del patrimonio (edificios, instalaciones, etc.), comunicación exterior, asesoramiento informático, etc. En este caso las unidades constituidas sirven a otras unidades de la administración y no directamente a los ciudadanos. Estos cuatro criterios se combinan de manera desigual en los diferentes sistemas políticos, actuando a veces en cooperación, a veces en competencia.

LA RELACIÓN CIUDADANO-ADMINISTRACIÓN

La gran presencia de las diversas administraciones en nuestra sociedad es un fenómeno que se manifiesta en nuestra experiencia de cada día. Le proponemos que lo compruebe, contestando a las dos preguntas siguientes:

- 1) ¿Puede usted recordar cuántos familiares, vecinos o amigos desarrollan su trabajo profesional en alguna administración pública?
 - 2) ¿Puede señalar con qué administraciones ha entrado usted en contacto en el último mes?
-

¿Es posible controlar la actuación de las administraciones públicas?

Es manifiesta la importancia adquirida por las administraciones en los estados contemporáneos. La preocupación del estado liberal-democrático

por la estabilidad económica y el bienestar de sus ciudadanos (II.8) ha incrementado de forma considerable las tareas de la administración, su diversidad y su volumen.

- En gran parte de los países contemporáneos, el estado es el primer empleador: en los países de la OCDE, el sector público emplea entre el 18 y el 40 % de su población activa y gestiona —según los sistemas— entre el 25 y el 50 % del PIB. Este crecimiento ha convertido a la administración en la pieza más voluminosa del sistema político gracias a la magnitud de su personal y recursos, su capacidad técnica y su ancho campo de intervención. Para algunos, el estado liberal-democrático ha acabado transformándose en un estado «tecnoburocrático», controlado por una alianza de expertos al servicio de la administración y de expertos al servicio de las empresas privadas.
- Está claro también que las administraciones, especialmente en sus niveles superiores, no siempre se limitan a un papel de meros ejecutores de las decisiones políticas adoptadas por los gobiernos o los parlamentos. A veces, éstos tienen capacidad para seleccionar las cuestiones que deben ser debatidas en la escena política —control de la agenda—, disponen de la más amplia información y capacidad técnica para elaborar alternativas de intervención, están en posición privilegiada para aconsejar a los políticos sobre cuál de dichas alternativas es preferible y pueden obstruir o bloquear la aplicación de otras, etc. Al mismo tiempo, están en contacto directo con los grupos y colectivos que presentan sus reivindicaciones y sus propuestas, intercambiando información y opiniones, negociando con ellos y a veces formando con ellos coaliciones de intereses. Finalmente, los empleados públicos suelen tener asegurada su permanencia en el puesto —para protegerlos de la arbitrariedad política—, mientras que los responsables políticos —ministros, diputados, alcaldes, etc.— se renuevan con mayor frecuencia.

En determinadas circunstancias, una administración fuerte y competente aparece como una garantía de cohesión de la comunidad política, en contraste con el efecto disgregador que pueden producir las disputas entre partidos, la inestabilidad de los gobiernos y la ineficiencia de las asambleas. Pero desde una perspectiva democrática, esta situación no es satisfactoria porque no queda claro de qué manera puede la ciudadanía pedir cuentas de su gestión a esta administración o cómo puede reorientar su actuación si desea que cambie sus objetivos. Ello obliga a replantear las relaciones entre la dirección política del ejecutivo —el gobierno y sus ministros, el alcalde y su equipo de gobierno, etc.— y las administraciones, que en principio deben auxiliarle y obedecer. El interrogante que se plantea es el siguiente: ¿cómo es posible evitar que el personal de las administraciones deje de ser un instrumento al servicio de la dirección política y se convierta en productor autónomo de las decisiones principales?

- Para dar respuesta a esta pregunta se han propuesto diversas formas de control (cfr. cuadro III.13.1). Algunos controles han sido establecidos de

manera precisa por normas del propio sistema político. Otros, en cambio, tienen carácter informal: son resultado de acciones no reguladas de individuos y grupos. En la mayoría de los sistemas democráticos se da una combinación de formas de control para asegurar una mayor efectividad y evitar que las administraciones desvíen los recursos que la comunidad les confía, convirtiéndose en poderes autónomos y aislados del control social y político.

CUADRO III.13.1. *El control sobre las administraciones públicas*

<i>Controles sobre las administraciones públicas</i>	
<i>Formales ejercidos por</i>	<i>Informales ejercidos por</i>
• Autoridad política responsable (ministro, alcalde, etc.). • Gabinete de asesores de la autoridad política. • Parlamento. • Tribunales de justicia. • <i>Ombudsman</i> (Defensor del Pueblo). • Intervención directa de los ciudadanos en consejos asesores, comisiones de usuarios, etc.	• Medios de comunicación de masas. • Organizaciones sociales (sindicatos, grupos empresariales, colegios profesionales, asociaciones de vecinos, de usuarios y consumidores, etc.). • Asociaciones profesionales de los propios funcionarios y empleados públicos.

Adaptado de Nadel, F. y Rourke, F., «Bureaucracies», en Greenstein, F. y Polsby, N. (eds.), *The Handbook of Political Science*, Reading, Mass., 1975.

Hacia una administración posburocrática: la nueva gestión pública

Pero la expansión de las administraciones contemporáneas plantea también muchas dudas sobre los resultados que produce. Las críticas dirigidas a las ineficiencias burocráticas forman parte del discurso permanente de la opinión pública, los medios de comunicación y la oposición. Todo ello lleva también a preguntarse si el ejecutivo es capaz de mejorar el rendimiento de la administración.

- Algunas respuestas son claramente pesimistas. Por esta razón se pronuncian por una solución tajante, consistente en reducir el tamaño de las administraciones y su campo de intervención. Se entiende que ésta es la receta indispensable para mejorar el rendimiento administrativo porque —según esta perspectiva— la misma expansión desmesurada de la administración es la raíz de sus insuficiencias. De ahí que se recomiende la privatización de funciones y servicios en manos del sector público o que se obligue a que la misma administración subcontrate servicios al mercado, por ejemplo, desde servicios de carácter social —sanidad, seguridad social, educación, trans-

- porte, etc.— hasta los que pertenecían al núcleo histórico del sector público —seguridad ciudadana, recaudación de tributos, administración penitenciaria, etc.—. Algunas propuestas de reducción de las administraciones públicas significan en realidad un intento de reducción del ámbito de lo político para engrosar el ámbito del mercado con las consecuencias negativas que ello pueda comportar para la cohesión social y económica de la comunidad.
- Un segundo tipo de respuestas a las insuficiencias de las administraciones contemporáneas subraya la necesidad de su reforma y de su adaptación a las necesidades de un entorno diferente del que las vio nacer. Se habla a este respecto de la necesidad de avanzar hacia una administración «posburocrática», más adecuada a la sociedad «postindustrial» y de la «información» que se ha ido configurando en el último tercio del siglo xx. Para caracterizar este nuevo modelo posburocrático se hace referencia a la nueva gestión pública como una pauta de conducta diferente a la de la tradicional administración pública. Entre los rasgos principales de esta nueva pauta se cuentan
 - la selección de personal más polivalente en contraste con el recurso a personal especializado;
 - la renovación y la movilidad en contraste con la estabilidad y el carácter vitalicio de los empleos y las posiciones;
 - la organización de unidades administrativas en red en contraste con la jerarquía piramidal;
 - el estímulo a la innovación y a la iniciativa frente al cumplimiento automático de reglas preexistentes;
 - el control y la evaluación de los resultados obtenidos y sobre su calidad en lugar del control previo sobre los procedimientos empleados;
 - la competencia interna entre servicios y unidades que desarrollan tareas similares en lugar de concederles una posición monopolística.

Estos rasgos se distinguen de los que habían identificado hasta hoy a la administración burocrática. En algunos países desarrollados se han puesto en marcha procesos de reforma que han combinado el abandono —por privatización— de algunas de las tareas que las administraciones anteriormente habían asumido y la introducción de los principios de la nueva gestión pública con objeto de responder mejor a las demandas de los ciudadanos. Pero cualquier empeño por mejorar el rendimiento de las administraciones públicas sigue siendo una tarea políticamente difícil, sobre todo si se quiere mantener el equilibrio entre dos exigencias: satisfacer las demandas específicas de determinados grupos e individuos y atender al objetivo general de mantener cohesionada a toda la comunidad.

de controlarlas, varios países han incorporado a su sistema político la figura del *ombudsman*, imitando una experiencia sueca. El *ombudsman* es elegido por el parlamento, como autoridad independiente encargada de investigar actuaciones administrativas que ofrecen alguna sospecha de irregularidad, abuso o ineficiencia. Lo hace por iniciativa propia o a petición ciudadana. Aunque no impone sanciones publica el resultado de sus actuaciones y formula recomendaciones para que el parlamento, el gobierno o los tribunales adopten las medidas necesarias para resolver la situación. La figura del Defensor del Pueblo —o Defensoría del Pueblo— es la versión del *ombudsman* adoptada en España y algunos países de América Latina.

UN NUEVO ACTOR INSTITUCIONAL: LAS ADMINISTRACIONES INDEPENDIENTES

En los últimos años ha aparecido en los estados desarrollados un nuevo tipo de actor institucional. Se trata de organismos públicos a los que se encomiendan la supervisión, regulación y, en algunos casos, ejecución de determinadas políticas en diferentes ámbitos. Entre las misiones que se les confían figuran, por ejemplo, la política monetaria y de supervisión bancaria, la tutela del mercado de valores, la defensa de la competencia económica y la lucha contra los monopolios privados, la supervisión de las comunicaciones, la tutela sobre los medios audiovisuales, e incluso —en algunos países como en México— la organización de elecciones.

Entre estos organismos se cuentan los bancos centrales, las oficinas reguladoras de las empresas privadas de energía o de telecomunicaciones, las comisiones supervisoras de las bolsas de valores, etc. Estos organismos suelen recibir el nombre de *agencias independientes* u *organismos autónomos* para subrayar su autonomía relativa frente al ejecutivo y al parlamento. Esta autonomía se asegura confiando su dirección a personas expertas, no vinculadas en principio a partidos políticos y designadas para mandatos más prolongados que el del legislativo ordinario con el fin de protegerlas —según se afirma— del efecto negativo de los cambios electorales. Sus dirigentes pueden ser nombrados por el ejecutivo, por el parlamento o por ambas instituciones. A su vez, a diferencia de las administraciones ordinarias no se someten al control jerárquico de un ministerio determinado. En algunos casos dan cuenta de su actuación ante el parlamento. Su naturaleza imprecisa —a medio camino entre el ejecutivo electivo y la administración profesional— y la importancia de los sectores de que se ocupan les confieren gran poder, no siempre compensado por un mecanismo suficiente para pedirles cuentas de sus actos. Por esta razón han recibido críticas desde posiciones democráticas que ven en estas administraciones «independientes» una manera de escapar al control de la voluntad de la mayoría ciudadana.

Las administraciones armadas: ejércitos y policía

Entre la variedad de administraciones al servicio del ejecutivo, las administraciones armadas —ejércitos, cuerpos de policía— ocupan una posición singular. Se les confía una de las funciones políticas más relevantes: la aplicación directa de la coacción sobre los ciudadanos. Se convierten, pues, en administradores de la violencia legítima y de la amenaza de emplearla sobre personas y patrimonios.

Ejércitos y cuerpos policiales constituyen en principio el paradigma de la administración burocrática: especialización, organización jerárquica, funcionamiento regulado por normas preestablecidas. En las sociedades donde otras estructuras políticas y administrativas son frágiles y poco consistentes, los cuerpos armados presentan grandes ventajas comparativas: mejor encuadramiento, formación homogénea, comunicaciones internas propias, disciplina jerárquica. Así ha ocurrido, por ejemplo, en países de historia colonial donde la potencia colonizadora no dejó más herencia administrativa que algunos cuerpos armados y descuidó la formación de administradores civiles.

Esta situación encierra riesgos evidentes. Si cualquier administración puede oponer resistencia a la voluntad de la autoridad política mediante la inhibición o la pasividad, las administraciones armadas —que cuentan con la tecnología de la fuerza— no sólo pueden resistir el cumplimiento de algún mandato de la autoridad política, sino que en la práctica pueden imponerse sobre ella: mediante la insurrección o el golpe de estado. Ello explica que la cuestión del control y la responsabilidad de las administraciones —que acabamos de ver— tenga todavía mayor importancia en el caso de las administraciones armadas.

- En los estados liberal-democráticos, el empleo de la coacción por parte de las administraciones armadas está sujeto a dos criterios: su finalidad y su carácter dependiente. Su finalidad es la protección de las libertades públicas frente a amenazas internas y externas: la policía debe proteger a los ciudadanos frente a quienes intentan vulnerar sus derechos, mientras que los ejércitos tienen como objeto la defensa de los intereses colectivos frente a agresiones exteriores. En ningún caso, ni policía ni ejército pueden ser utilizados por el gobierno de turno para controlar o coartar a sus adversarios políticos limitando el ejercicio de sus derechos. Su actuación debe hacerse bajo la dirección de las autoridades políticas elegidas: la política de seguridad y de defensa debe ser elaborada por los órganos civiles competentes —parlamento, gobierno— y sólo su ejecución corresponde a los cuerpos armados. Están, pues, sujetos a la autoridad política de su responsable gubernamental —ministro de Defensa o de Interior—, de la misma forma que otros cuerpos de funcionarios civiles lo están también a sus respectivos responsables ministeriales.

Por otra parte, la actuación de policía y ejército debe realizarse con arreglo a normas y procedimientos preestablecidos. En su tarea de proteger las libertades ciudadanas, no pueden acudir a métodos que vulneren dichas libertades, tal como están definidas por las normas constituciona-

les de cada país y por el derecho internacional vigente. Ello exige una particular vigilancia por parte de las autoridades políticas con el fin de asegurar que la acción policial se desarrolla siempre dentro de los límites establecidos por la ley.

Con todo, no puede ignorarse que los responsables políticos prestarán atención particular a las demandas de las administraciones armadas. Con frecuencia tienen que negociar con ellas la definición de las políticas de defensa y seguridad. A menudo, esta intervención en la definición de políticas está reforzada por la presión conjunta que pueden ejercer —y de hecho ejercen— los cuerpos armados y las empresas proveedoras de material (electrónico y de comunicaciones, de transporte terrestre, marítimo y aéreo, de armamento, etc.). Esta coalición de intereses puede llegar a constituir lo que el general Eisenhower —antiguo comandante en jefe de las fuerzas aliadas durante la Segunda Guerra Mundial y presidente de Estados Unidos entre 1952 y 1960— calificó críticamente como «complejo militar-industrial». El desarrollo tecnológico ha incrementado los costes de este material y la importancia económica de sus productores, cuya voracidad presupuestaria no siempre es puesta a raya por la autoridad política.

En un ámbito simbólico, además, se produce también un intercambio entre esta autoridad política y las administraciones armadas. El gobierno puede exigir a los cuerpos armados una inhibición —el llamado «silencio» de los ejércitos— en las discusiones políticas cotidianas a cambio de rendir tributo a ciertos valores que dichos cuerpos armados reivindican con especial orgullo: el sentido del honor, la disciplina, el patriotismo, la disposición al sacrificio en aras de la seguridad colectiva, etc. Ello explica que la relación entre autoridades civiles y cuerpos armados se envuelva a menudo en una retórica que resultaría sorprendente si se refiriera a otras administraciones igualmente dedicadas al servicio de los ciudadanos.

- En sistemas sin tradición liberal-democrática, los cuerpos armados pueden desempeñar papeles muy diferentes. En algunos casos se transforman en instrumentos de una opción política determinada. En otros casos llegan incluso a arrogarse la exclusiva de la acción política y convertirse en un actor político con intereses propios.

En estados de corte dictatorial, los ejércitos y la policía dejan de ser instrumentos del estado para convertirse en herramientas de control y represión en manos de una determinada facción política o de una élite económica, que los utiliza para asegurar su posición en el poder e impedir su sustitución. En estas situaciones, la jerarquía militar es reclutada por su fidelidad política a la opción dominante, más que por su competencia profesional. Allí donde impera una élite bajo la forma de partido único —los regímenes de tipo nazi-fascista, patrimoniales o los sistemas de inspiración soviética—, las administraciones armadas ocupan una posición subordinada a los centros civiles del poder, pero desempeñan un papel decisivo en la represión de la oposición política.

En otros casos es el propio ejército el que ocupa los centros de decisión política, estableciendo una dictadura militar. El golpe de estado es

su vía de acceso al poder justificando su intervención en razones de orden público, de seguridad nacional o de modernización del país. La historia de América Latina hasta fecha reciente, la de África y de determinados países asiáticos refleja esta situación de hegemonía intermitente de las administraciones armadas en sus sistemas políticos. Finalmente, cabe señalar una nueva forma de pérdida de control del ejecutivo sobre los cuerpos armados cuando son cooptados por redes mafiosas que responden al crimen organizado. Actualmente, en algunos países de Mesoamérica los cárteles del narco han conseguido penetrar en sectores de la policía y del ejército en determinados territorios desprotegiendo y victimizando a los ciudadanos.

DIVERSIDAD DE MODELOS POLICIALES

Mientras que la posición del ejército es similar en todos los sistemas liberal-democráticos, la posición de la policía puede seguir modelos distintos, según sea su implantación territorial y según las autoridades políticas que la controlan. En algunos casos, el modelo se basa en la existencia de un cuerpo policial principal, fuertemente centralizado y bajo la dependencia del gobierno estatal a través de su ministerio del Interior: así ocurre, por ejemplo, en Francia, Italia o Nicaragua. En otros casos coexisten diferentes cuerpos policiales en diferentes niveles territoriales —federales, estatales, locales—, a los que se adjudican competencias diversas: es el caso de Alemania, España, Gran Bretaña, México o Estados Unidos.

En cuanto a las autoridades de control, la diferencia más relevante es la que se da entre la policía dirigida y controlada directamente por el gobierno —en su nivel territorial correspondiente— y la policía controlada por órganos colectivos de los que forman parte no sólo autoridades del gobierno, sino también otros representantes ciudadanos. Por otra parte, el debate democrático sobre el control de la policía gira en torno a la cuestión de cómo disponer de una policía eficiente sin merma del necesario respeto a las libertades ciudadanas. Así se ha interpretado a veces que una mayor centralización para asegurar la eficiencia aumenta el riesgo de que se limite el ámbito de las libertades. A la vez, se plantea hoy la necesidad de coordinar los cuerpos a escala internacional para responder a la gran delincuencia y al terrorismo.

¿PRIVATIZACIÓN DE POLICÍA Y EJÉRCITO?

Los cuerpos armados de la administración —policía, ejércitos— han formado parte de las administraciones públicas como expresión del monopolio de la coacción que los estados se atribuyen. Sin embargo, tanto en países avanzados como en vías de desarrollo se han incrementado de manera muy notable las actividades de seguridad confiadas a compañías

privadas sin reunir a veces las garantías de formación y control indispensables. Los efectivos personales de dichas compañías son superiores en muchos países a los efectivos de la policía pública. Al mismo tiempo, han aparecido también importantes empresas —en particular en Estados Unidos y en Gran Bretaña— dedicadas a formar y utilizar unidades militares para intervenir en conflictos bélicos recientes como los de Irak, Afganistán, Somalia o Libia. La ausencia de regulación internacional introduce un factor de inseguridad en estas actividades y debilita la vigencia de normas básicas de derecho internacional.
