



MIGUEL BELTRÁN VILLALVA nació en Granada en 1935. Premio extraordinario tanto en la Licenciatura en Derecho (Universidad de Granada) como en el Doctorado (Universidad Autónoma de Madrid), es Master of Arts en Sociología por la Universidad de Yale (Estados Unidos). Pertenece al Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid, y por su condición de Técnico de Administración Civil posee una amplia experiencia sobre la Administración española. Becario de la Fundación Juan March en 1972-1973, ha sido colaborador del Centro de Estudios Sociales y, durante 1974, Secretario General del Instituto de la Opinión Pública. Autor de numerosos trabajos, tiene actualmente en prensa dos libros sobre *Ideologías y gasto público en España (1814-1860)*, y *Las raíces sociales del liberalismo español*.

Son muchas las voces que desde diferentes supuestos ideológicos se han venido alzando para advertir sobre el desmesurado poder que pueden ejercer en cualquier país los altos funcionarios, apoyados en la creciente magnitud de los problemas de que se ocupa la Administración pública y en la complejidad del aparato burocrático y de su reglamentación. En vista de ello, es del mayor interés saber quiénes son los altos funcionarios, cuál es su origen social y geográfico, cómo se han constituido como tal élite burocrática, cuáles son los rasgos dominantes de su mentalidad, y cómo se ven a sí mismos y a la Administración en que prestan sus servicios —o de la que se sirven—. El presente libro, cuya redacción se concluyó en el verano de 1975, trata de contestar a esas preguntas respecto de la élite burocrática española, hasta ahora prácticamente sin estudiar a pesar de su papel como cantera de políticos durante la época franquista.

1032499



MIGUEL BELTRÁN
LA ÉLITE BUROCRÁTICA ESPAÑOLA

LA ÉLITE BUROCRÁTICA ESPAÑOLA

MIGUEL BELTRÁN



FJM

Mon6

Bel

FUNDACIÓN JUAN MARCH

MONOGRAFÍAS

EDITORIAL ARIEL

FUNDACIÓN
JUAN MARCH
EDITORIAL
ARIEL

Fundación Juan March (Madrid)



LA ÉLITE BUROCRÁTICA ESPAÑOLA

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

Sección 6.ª

DERECHO, ECONOMÍA,
CIENCIAS SOCIALES Y COMUNICACIÓN SOCIAL

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

Sección 1ª	FILOSOFÍA Y TEOLOGÍA	Azul
Sección 2ª	HISTORIA, LITERATURA Y FILOLOGÍA	Rosa
Sección 3ª	ARTES PLÁSTICAS Y MÚSICA	Verde
Sección 4ª	MATEMÁTICAS, FÍSICA, QUÍMICA Y GEOLOGÍA	Naranja
Sección 5ª	BIOLOGÍA, MEDICINA, FARMACIA, VETERINARIA Y CIENCIAS AGRARIAS	Amarillo
Sección 6ª	DERECHO, ECONOMÍA, CIENCIAS SOCIALES Y COMUNICACIÓN SOCIAL	Beige
Sección 7ª	ARQUITECTURA, URBANISMO E INGENIERÍA	Rojo

FJM - Mon 6 - Bel

MIGUEL BELTRÁN

LA ÉLITE BUROCRÁTICA ESPAÑOLA



FUNDACIÓN JUAN MARCH
EDITORIAL ARIEL

Fundación Juan March (Madrid)

Estudio patrocinado por la Fundación Juan March.

La Fundación Juan March no se solidariza necesariamente con las opiniones de los autores cuyas obras publica.

Doscientos ejemplares de esta obra han sido donados por la Fundación Juan March a centros culturales y docentes.

1.ª edición: mayo de 1977

Cubierta: Diego Lara

© 1977: Miguel Beltrán Villalva, Madrid

Derechos exclusivos de la edición en castellano:

© 1977: Fundación Juan March y Editorial Ariel

Depósito legal: B. 13.073 - 1977

ISBN: 84 344 7804 8

Impreso en España - Printed in Spain

1977. — I. G. Seix y Barral Hnos., S. A.

Avda. J. Antonio, 134, Esplugues de Llobregat (Barcelona)

INTRODUCCION

Una de las características de la sociología española es el gran número de encuestas que se han llevado a cabo en los diez últimos años, y los muy escasos resultados escritos que han producido. Raro será el sociólogo español que no haya estado metido en una gran encuesta, e incluso que no haya hecho "su" encuesta, y raro —muy raro— es el que ha publicado un libro, o al menos algunos artículos, en donde proceda a su análisis. Y lo curioso del caso es que esa falta de resultados no obedece a que las encuestas como tales sean de mala calidad: al contrario, las muestras suelen ser abundantes y bien determinadas, los cuestionarios ricos y articulados, la realización del campo impecable, el proceso de los datos completo; si acaso, lo que no siempre está muy claro es el marco teórico desde el que se investiga, ni la formulación de las hipótesis que se trata de verificar. Pero, pese a todo, creo que se puede afirmar que las encuestas llevadas a cabo en España por los estudiosos de nuestra realidad social y política son relativamente más abundantes que las hechas en cualquier otro país, con mejores muestras en muchos casos, con cuestionarios frecuentemente más inteligentes y —me atrevería a asegurarlo— con bastante más dinero del que los colegas de otros países, incluso de los Estados Unidos, suelen disponer para estos menesteres. Pero no se publica prácticamente nada al respecto.

No voy a tratar de discutir aquí las causas de esta situación: me basta con señalar el hecho, y ello —lo confieso— por razones inequívocamente interesadas. Lo que trato es de justificar de alguna manera el hecho de que una encuesta llevada a cabo en 1967 haya permanecido prácticamente inédita hasta este momento.

En efecto, en 1967 se llevó a cabo una encuesta entre los altos funcionarios españoles, dirigida por un grupo de sociólogos y de expertos en Administración pública, financiada por la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares, y cuya realización material corrió a cargo de DATA, S. A. La encuesta

tenia por objeto estudiar la élite burocrática española, su papel en los procesos de cambio del país, su estructura y las actitudes de sus miembros, y las peculiares características que el sistema de cuerpos de funcionarios atribuía a tal grupo social, diferenciándolo de análogos grupos de otros países.

Pues bien, la encuesta se llevó a cabo, y como resultado de la misma se entregó al organismo patrocinador una rica colección de datos y tablas. En el verano de 1967 el Centro de Estudios Sociales organizó una mesa redonda sobre el tema genérico de "Sociología de la Administración pública española" en la que, junto a otras aportaciones que no tenían nada que ver con la citada encuesta, se discutieron tres trabajos que, en distinta medida, utilizaban datos de la encuesta de altos funcionarios: uno de Linz y de Miguel, otro de Orizo y Gómez-Reino, y otro de Feo y Romero, este último apoyado sólo de manera marginal en los datos en cuestión. El curioso lector hallará cumplida referencia de ellos en el texto.

Y eso fue todo. La enorme riqueza de material acumulada, el hecho de que prácticamente nunca se hubiera hecho en el mundo una encuesta tan completa y cuidadosa a una muestra tan importante de una élite burocrática, la misma importancia coyuntural de haber entrevistado a unos personajes tan relevantes para la vida española del momento, todo eso resultó inoperante a la hora de producir unos cientos de páginas en los que se diera cuenta de los resultados de la investigación. Nadie escribía nada, nadie escribió nada. Como de costumbre.

Creo sinceramente que, por estas razones, tiene sentido el publicar ahora, ocho años después de hecha la encuesta, algunos comentarios a sus datos, obviamente incompletos y fragmentarios. Pero mejor es eso que nada. Podría argüirse que los datos que voy a manejar están ya pasados, obsoletos, pero yo no lo creo así; de una parte, porque no ha cambiado tanto, en mi opinión, la Administración española desde entonces hasta ahora; de otra, porque, en cualquier caso, interesa saber —al menos— cómo era entonces la élite burocrática del país. En último extremo, aquejado como estoy de una notoria agrafía, me siento culpable, con la mayor parte de mis colegas, de esa suerte de clandestinidad de hecho en que se mueve la investigación sociológica en España. Aquí están, pues, algunos de los datos y algunos comentarios de la encuesta a la élite burocrática llevada a cabo en 1967.

Datos que no creo en modo alguno triviales. No parece necesario subrayar aquí el decisivo papel que desempeñan las élites burocráticas en todos los países, capitalistas o socialistas, y el creciente interés que van teniendo en ellas politólogos y sociólogos. El estudiar estos grupos sociales resulta aún más necesario, ya que, por sus mismas características, estas élites están más veladas al estudio que otros grupos, y su papel y actuación más enmascarados y disimulados de lo que es habitual. Si a eso se añade que, por la peculiar fisonomía política de nuestro país, la élite burocrática desempeña en él un papel especialmente relevante como campo de reclutamiento de políticos y como puente con las actividades del sector privado de la economía, el saber o no saber cosas acerca de los altos funcionarios españoles no es cuestión indiferente.

Por eso, atendiendo los amables y pacientes requerimientos de la Fundación Juan March, me he decidido a publicar estas páginas. Dicha fundación, que actúa como editora del libro, hizo posible que en 1972-1973 me trasladase a la Universidad de Yale para trabajar en el análisis de los datos y en la redacción de una primera versión del manuscrito: por ello, mi agradecimiento.

En Yale conté en todo momento —como antes y como luego— con el consejo, los conocimientos y la crítica de Juan Linz, a quien desde aquí quiero dejar constancia, en el recuerdo de muy largas conversaciones entreveradas de acuerdos y discrepancias, de mi amistad y mi gran respeto intelectual. Aquí ni siquiera hace falta que mencione la palabra “agradecimiento”, por obvia.

Quiero agradecer también a la Escuela Nacional de Administración Pública, y a su director don Andrés de la Oliva, en primer lugar la iniciativa de estudiar la alta burocracia y la aportación de los medios para hacerlo. Y en segundo lugar la autorización para utilizar los datos de la encuesta en este análisis.

He tenido la suerte de que la primera versión del manuscrito fuese leída por alguien que reúne un asombroso conocimiento de la Administración española y una enorme capacidad crítica: me refiero a Alberto Gutiérrez Reñón, pionero de los estudios sobre la burocracia de nuestro país. Las críticas y sugerencias de Gutiérrez Reñón son responsables de muchos de los eventuales aciertos que estas páginas puedan contener y, va de suyo, de ninguno de sus errores.

El manuscrito se ha beneficiado también, y mucho, de los comentarios y críticas de Francisco Murillo, José Cazorla, Rafael López

Pintor y Eduardo Gorrochategui. Pero tendría, en justicia, que mencionar a más personas en el capítulo de agradecimientos. Por no hacerlo interminable prefiero limitarme a recordar algo, muy importante para mí: el clima intelectual del Departamento de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid, del que formo parte, y que constituye un estímulo permanente para cualquier empeño de estudiar la realidad social. Sirvan estas líneas como un público reconocimiento de lo que debo al diario intercambio de ideas y de amistad con mis compañeros.

Por último, y me atrevería a hablar en nombre de todos los miembros del equipo que dirigió la encuesta, debo agradecer a todos los funcionarios que la contestaron su paciencia y su sinceridad. Y pedir excusas por el hecho de que su curiosidad por conocer los resultados de la investigación, que expresaron muchos de ellos tan vivamente, haya tenido que demorarse tanto tiempo, e incluso no quede ahora completamente satisfecha, ya que el presente trabajo no tiene nada de exhaustivo. Pero quizá otros colegas se animen a continuar profundizando en un tema de tanto interés. Yo, al menos, así lo espero.

M. B.

New Haven, 1973-Madrid, 1975.

Capítulo 1

EL ESTUDIO DE LA ELITE BUROCRATICA

1. Administración pública y administradores

El aparato administrativo del Estado ha venido siendo objeto de una creciente atención, tanto en el campo de la ciencia política como en el de la sociología. El crecimiento en variedad y volumen de las funciones estatales ha obligado a considerar de cerca una maquinaria que ha terminado por revelarse omnipresente, detentando además una inquietante cantidad de poder, al menos desde el punto de vista de la democracia liberal tradicional. Temas que se han convertido en clásicos, como el del predominio político del Ejecutivo, están inseparablemente unidos a la consideración de la relativa autonomía y considerable influencia de la Administración pública.

Pero el clima intelectual que ha hecho posible esa atención sobre la Administración pública venía reforzado desde otra perspectiva diferente: la de considerar a la sociedad de nuestros días como un entramado de organizaciones en las que queda absorbida la vida toda de la gente. Esta “sociedad organizacional”, como ha sido llamada¹, es una en la que cada vez menos personas son trabajadores independientes, muy pocos son propietarios de los medios de producción que utilizan personalmente. Podría decirse que, inevitablemente, todos trabajaremos durante toda nuestra vida para una organización. La complejidad de una sociedad moderna y el enorme grado de interdependencia entre sus partes y procesos hacen que las organizaciones de todo tipo (productivas, políticas, educativas, recreativas, etc.) monopolicen la estructura y los procesos sociales, reduciendo al hombre al papel de hombre-en-la-organización.

La aparente impersonalidad de las organizaciones, sin embargo, esconde una realidad personal. Sólo por vía metafórica puede decirse

que las organizaciones “se comportan” de esta o de la otra manera, o “se proponen” tales o cuales fines. Una reificación de este tipo enmascararía realidades más profundas y operativas. Esto no quiere decir, sin embargo, que el estudio de las organizaciones haya de disolverse en una indagación de factores personales: por el contrario, lo que debe perseguirse es la identificación de las estructuras significativas en el medio organizacional, es decir, los sistemas de relaciones sociales que responden en las organizaciones a los rasgos esenciales —políticos, económicos, culturales— de una determinada sociedad. Desde esta perspectiva, ni las organizaciones se objetivizan absolutamente, perdiéndose con ello de vista los grupos e intereses que actúan tras ellas, ni desaparecen en un análisis de la personalidad de los individuos, desvaneciéndose con ellas las estructuras a que responden, sino que cobran todo su relieve como elementos de una estructura social históricamente dada, manifestándose en ellas de manera privilegiada los rasgos y procesos de la sociedad.

De aquí el interés por el estudio de las organizaciones como característica propia de la sociedad moderna, y en particular de la burocracia (entendiendo aquí el término como expresivo del aparato administrativo del Estado). Queda implícito con ello que la comprensión y explicación de este tipo de fenómenos es esencial para la comprensión de la sociedad como un todo.

Ahora bien, un paso más consiste en identificar en el seno de las organizaciones una suerte de correlato de la estratificación social: las personas que trabajan para una organización están estratificadas dentro de ella de una forma estrechamente asociada con el sistema de estratos que existe fuera de la organización. Podría decirse que los estratos organizacionales reflejan el fenómeno más complejo de la estratificación social, y que lo refuerzan, incluso cuando funcionan como posibles mecanismos de promoción social. En todo caso, las organizaciones vienen dirigidas por unas élites burocráticas —que son también élites sociales—, las cuales tienen sus raíces, su cultura, sus intereses, sus grupos de referencia, sus criterios de prestigio, en la sociedad.

Por ello, entre la enorme masa de literatura sobre la organización del aparato estatal puede encontrarse una serie de estudios que explícitamente plantean el tema de la burocracia, bien como una forma de organización peculiar de la sociedad moderna que responde a un proceso de racionalización, bien como un modo de dominación ejer-

cida por ciertos grupos de personas gracias precisamente al aparato organizacional. Tanto si se adopta la posición liberal de que la burocracia constituye un peligro para la democracia, como la de que en un contexto socialista la burocracia implica un renacimiento *sui generis* de una clase burguesa que tiene el control de los medios de producción, el papel de los altos funcionarios se coloca en el centro del análisis. Pero incluso sin necesidad de subrayarlo tan extremosamente, importa identificar las características de la élite burocrática como un elemento imprescindible para la comprensión de los procesos sociales y políticos.

Relacionando la transformación del poder del Parlamento en la vida política británica con el auge del poder ejecutivo, Kingsley ha dicho que "cuando se requiere una acción positiva en asuntos complejos, cuando las presiones de la tecnología y del sufragio universal empujan al Estado hacia el socialismo, los parlamentos pierden poder en todas partes. En una sociedad compleja la iniciativa escapa de sus manos, y quedan reducidos a la posición de críticos de los acontecimientos, una vez que éstos han tenido lugar. Esta es todavía, sin embargo, una función importante, indispensable en un país libre. Pero su ejercicio, en el diario acontecer, no es la substancia del poder. El moderno Estado de servicios es en todas partes una burocracia"². Incluso aunque el autor se resiste a calificar al sistema de gobierno británico como un *despotismo burocrático*, lo que sí reconoce es que el poder de los funcionarios ha crecido enormemente, y se pregunta cuáles son las condiciones en las que se ejerce en la Inglaterra de 1940 lo que Laski había llamado "discrecionalidad administrativa". Kingsley está interesado no sólo en el papel de los funcionarios en la ejecución de la política gubernamental, sino en su iniciación y formulación. También acentúa el hecho de la progresiva sustitución de los controles externos a la Administración por controles internos, a través de los cuales los funcionarios se controlan a sí mismos. Pero lo que más le preocupa es el *social milieu* del que proceden los altos funcionarios: para él, el Civil Service refleja las desigualdades de la estructura social británica a través de su compartimentación en niveles educacionales, particularmente por lo que se refiere a los funcionarios no especialistas; la distribución de oportunidades educativas hace que la élite burocrática, la *Administrative Class*, se reclute entre bastante menos del uno por ciento de los jóvenes entre 22 y 24 años³, precisamente entre los de status económico

más alto. Y se pregunta: “¿Qué significa esto en términos de la mentalidad funcionarial? ¿Cuáles son sus efectos sobre los puntos de vista y la orientación de la *Administrative Class*?”⁴.

Esta preocupación le lleva al tema de la representatividad: “El Estado democrático no puede permitirse excluir ningún sector considerable de sus ciudadanos de una plena participación en los asuntos públicos, sino que necesita en cada momento la visión y el buen criterio que resultan de la mezcla de diversas corrientes de experiencia... En una democracia no basta con que los funcionarios sean competentes: han de ser también representativos, si el Estado ha de ser liberador y no esclavizador”⁵.

Bien es verdad que la idea que está detrás de esta tesis es la de considerar al alto funcionario británico como una suerte de “político permanente”⁶, ya que no es un técnico ni un experto en el sentido estricto del término; pero es fácil ver que Kingsley no alcanza a imaginar la administración como una técnica, o incluso una ciencia, capaz de originar expertos en ella: para él, los expertos lo son siempre en un campo convencionalmente acotado. Quizá este defecto de óptica (que no es más que la imposibilidad de escrutar el futuro: el libro se escribe en los años 1939-1940) explique la insistencia de Kingsley en unas características que son más propias de un político que de un funcionario: el ser representativo y responsable. En este contexto, representatividad equivale a compartir el mismo *background* y los mismos puntos de vista sociales que los ministros, y la responsabilidad ha de ser entendida como compromiso con los objetivos que el Estado se propone cumplir⁷.

Obviamente, el criterio de la representatividad puede ser llevado al absurdo. No parece el caso cuando se piensa, por ejemplo, en la participación de las mujeres en la función pública, pues si constituyen más o menos el cincuenta por ciento de la población —puede argüirse— deberían constituir también la mitad de los efectivos funcionariales para que, en cuanto al sexo, la burocracia fuese representativa. Pero, ¿habrá de aplicarse el mismo argumento a, por ejemplo, los disminuidos física o psíquicamente? ¿Habrá que considerar como no representativa una burocracia que no refleje con suficiente grado de exactitud en la procedencia geográfica de sus miembros la distribución territorial de la población? Es evidente que ni Kingsley ni la mayoría de quienes han escrito sobre la representatividad burocrática quieren llevar las cosas tan lejos. Se limitarían a considerar

“no representativa” a una burocracia constituida sólo por ricos en un país donde la mayoría no lo sea, o sólo por blancos en un país en que la mayoría sea de color, o sólo por naturales de una región habiendo otras, o sólo por conservadores en un país donde a veces gobiernan los conservadores y a veces no.

Naturalmente, no se intenta llevar el argumento al extremo de pretender que la función pública reproduzca en todo su detalle la variedad social, ni que los funcionarios pertenecientes a un determinado grupo social “representen” a éste, a su visión del mundo, a sus intereses, en la Administración. Pero sí se presenta como deseable que la burocracia refleje en alguna medida los grandes rasgos de la composición del cuerpo social.

De todas formas, no creo que sea fácil hoy día sostener estos puntos de vista; pero, pese a todo, la preocupación por la representatividad ha seguido viva, en el sentido de ver en qué medida la influyente élite burocrática refleja la variedad social del país, entendida sobre todo como variedad de estratos sociales y de sectores socioeconómicos: “las burocracias, para ser democráticas, han de ser representativas de los grupos a los que sirven”⁸.

En este exacto sentido se centra, por ejemplo, una indagación sobre el origen social y las características de los altos funcionarios de la India, señalando su autor que las investigaciones más importantes en el campo de las élites burocráticas, y explícitamente las de Kelsall, Bottomore y Warner, se interesan en descubrir “en qué medida una élite funcional es representativa de las regiones, grupos ocupacionales y clases sociales del país estudiado”⁹, interés que para el autor deriva de los reproches que se han hecho a la alta función pública, sobre todo en Inglaterra, de carecer de representatividad y de estar dominada por la clase media urbana.

De los tres estudios mencionados por Subramaniam, la investigación dirigida por W. Lloyd Warner formula efectivamente como uno de sus propósitos el ver “si los altos funcionarios son representativos de las distintas categorías de ciudadanos que pueden ser encontradas en América”¹⁰, sin llegar a insistir explícitamente en el tema de una posible dominación de clase en la alta burocracia. Junto con ello, el trabajo se propone descubrir cómo la élite funcional alcanzó sus posiciones, y cuál es la carrera de un alto funcionario; y también comparar a la élite burocrática con la empresarial para ver si existe en ambas el mismo grado de movilidad social.

Por lo que respecta al estudio de Kelsall, su interés primordial no parece ser tanto el de la representatividad funcional como el poner de manifiesto las distintas vías de acceso a la *Administrative Class*, examinar las universidades de las que proceden los administradores, estudiar su origen social a través de la profesión del padre, y presentar en definitiva un panorama del conjunto de actividades y personas que desde 1870 constituyen en Inglaterra esta concreta profesión. Y así se propone al autor ver en qué clases se produce el reclutamiento de los miembros de la élite burocrática, y qué cambios se han producido, sobre la hipótesis de que el predominio de la alta clase media en la élite funcional puede verse actualmente amenazado. Estos cambios han de ser explicados, sobre todo, a través de los ocurridos en la política de reclutamiento. Y por último: ¿Hasta qué punto existe una tradición burocrática familiar? ¿Cuál es la relación entre el origen social de los funcionarios y su éxito en la carrera administrativa? ¿Qué cambios han afectado al status de la profesión funcional?

Como se echa de ver fácilmente, los intereses de Kelsall al estudiar la alta administración británica van bastante más allá de una pura indagación de su grado de representatividad de la estructura social del país. No sólo afirma expresamente que el planteamiento de Kingsley ha perdido vigencia¹¹, sino que apunta otra serie de cuestiones, principalmente sobre motivaciones y actitudes, que ha de dejar sin respuesta a causa del tipo de información (secundaria) que maneja.

Por último, el estudio de Bottomore citado por Subramaniam se ocupa del origen social de los funcionarios franceses ingresados a través de los concursos de la Ecole Nationale d'Administration entre 1945 y 1951, utilizando como criterio la profesión del padre, y encontrando efectivamente que hay grupos y estratos de la sociedad francesa que están infrarrepresentados y otros que lo están mucho más que proporcionalmente, formulando la hipótesis de que la peculiar distribución del origen social de la élite burocrática, que favorece a las clases altas, es una consecuencia del acceso diferencial a la educación¹². Pero en ningún momento Bottomore plantea el tema de la representatividad, en el sentido implícitamente normativo de que la élite burocrática refleje o no el espectro social; lo que Bottomore plantea es una pura cuestión de hecho, la del origen social de los altos funcionarios, y un proceso social, el de movilidad ascendente.

La insistencia en el tema de la representatividad burocrática, sig-

nificando, como subraya Cappelletti, “la representación más amplia posible de los diversos estratos económicos y sociales y de las diversas áreas geográficas del país en la Administración” como garantía de una más equilibrada tutela de todos los intereses sectoriales de la comunidad por parte de la Administración¹³, es probablemente consecuencia de la fragmentación de la estructura social: cuantas más divisiones existen entre los ciudadanos de un país, y cuanto más formalizadas estén, mayor será el interés de los investigadores en saber si la élite burocrática está o no monopolizada por alguno de los grupos sociales en particular. Esto parece muy claro en el estudio sobre la India, en el que la distribución de los altos funcionarios por Estado de procedencia, lengua, religión y casta son las variables más importantes utilizadas. Obviamente, la preocupación por una democracia representativa se extiende fácilmente en este contexto a una burocracia igualmente representativa, que sea sensible a las necesidades de todas las clases y grupos sociales al estar todos representados en ella. Este planteamiento, pese a su simplicidad —o quizá precisamente por ella—, ha sido utilizado incluso para los Estados Unidos. Van Riper hace consistir la representatividad en una suerte de característica muestral en términos de clase, ocupación, origen geográfico, etcétera, que haga posible la afinidad de la élite burocrática con el *ethos* y las actitudes de la sociedad de la cual es parte; para Van Riper, el éxito de la democracia americana descansa en buena parte en la representatividad del Federal Civil Service¹⁴. Norton E. Long, por su parte, llega a afirmar que el Civil Service “es una muestra más representativa que el Congreso”, y que importantes intereses deficientemente representados en éste lo están mejor en aquél, de una manera “más efectiva y responsable”¹⁵. Estas actitudes recuerdan claramente la vieja tradición americana de la democracia jacksoniana: el establecimiento del *spoils system* al comienzo del segundo tercio del siglo pasado respondió al hecho de que Jackson expresaba los intereses de las pequeñas clases medias urbanas y rurales americanas, que desconfiaban de una administración profesional y estable, políticamente neutral pero identificada de hecho con el estilo de vida y la visión del mundo de las clases altas; el *spoils system* no era simplemente la garantía de una lealtad de partido por parte de los administradores, sino la expresión de una pugna de intereses en un proceso de ampliación de la base del sistema democrático americano. Una vez profesionalizada definitivamente la función pública, las preocu-

paciones aludidas subsisten, y se expresan a través de la noción de representatividad de la burocracia.

Esta noción de representatividad así formulada es, obviamente, demasiado simplista y valorativa, y, como el propio Kelsall señala¹⁶, el temor de que la falta de representatividad impidiera o dificultara determinadas políticas se ha revelado infundado, como manifiesta en Inglaterra la actuación administrativa bajo los gobiernos laboristas; el mismo autor subraya que no puede decirse que los propios dirigentes políticos laboristas se recluten exclusivamente de la clase obrera o de la clase media baja. Pero no es el momento de entrar aquí a discutir el conflicto entre lealtad de clase y lealtad burocrática, que exige matizaciones mucho más cuidadas y exámenes históricos muy detenidos. Baste señalar que, a los efectos de este estudio, más que con un planteamiento mecánico-formal como el del grado de representatividad, el análisis de las élites burocráticas debe enmarcarse en un esquema más general, en el que las élites que intervienen de hecho en el proceso político sean estudiadas para identificar a sus componentes y, con ellos, a los grupos que detentan el poder o protagonizan los procesos de adopción de decisiones en el seno de la estructura institucional de una comunidad.

2. Elites burocráticas y sociedad

Es necesario, pues, estudiar quiénes son los altos funcionarios, en qué medios sociales se reclutan y a través de qué procedimientos, cuáles fueron sus motivaciones para ingresar en la Administración y cuál es su grado de satisfacción con su trabajo, qué valores inspiran su actuación, qué comunicación mantienen con otros grupos sociales, qué imagen tienen de la sociedad en la que viven y de los cambios que acontecen en ella, qué talante les caracteriza en la dimensión conservadurismo-progresismo, qué cambios de orientación pueden percibirse en su seno, etc.

La anterior enumeración insiste en los aspectos descriptivos de la élite burocrática; naturalmente, un estudio mínimamente ambicioso tendría que tratar de explicar por qué se dan entre los altos funcionarios unos rasgos determinados y no otros, en cuya explicación el factor histórico será de la mayor importancia. Del mismo modo, y en un marco de referencia más amplio, habría que definir el papel de la

élite funcional en la vida del país, y explicarlo a su vez a través de la fisonomía que caracterice a dicha élite, y de sus relaciones con los otros grupos y fuerzas sociales.

Debe quedar claro, pues, que esta insistencia en la élite burocrática en cuanto que tal élite no tiene nada que ver con una teoría elitista que, como la criticada por Walker¹⁷, explique el funcionamiento del sistema político como un todo a través del consenso de las élites y de la apatía política general, sino que, por el contrario, el interés por el estudio de la élite burocrática se apoya en una concepción de la política como arena para encontrados intereses en muy distintos grados de conflicto, y se orienta al estudio de las tensiones que condicionan los procesos de cambio social.

Esto no significa que sea necesario concebir a la élite burocrática como una *ruling class*, sino sólo reconocer su influencia e indagar las consecuencias de una posible estrecha asociación de dicha élite con las clases altas¹⁸. Seguramente la élite burocrática no protagoniza por su propia cuenta ninguna "revolución" *à la* Burnham que la lleve a hacerse con el poder para sí misma, pero al actuar dentro de los mecanismos del poder no lo hace en el vacío, sino desde unas determinadas afinidades sociales (intereses, grupos de referencia) y con un determinado marco cultural (creencias, valores, normas, símbolos).

No se trata, pues, de plantear un tratamiento normativo o prescriptivo del papel de la élite burocrática en una sociedad, sino de intentar la descripción y, eventualmente, la explicación de sus características como grupo social, identificando las variables que determinan, o vienen asociadas con, las actitudes de la élite.

Pero esto no puede ser hecho como simple consecuencia de un esquema teórico en el que, por ejemplo, la edad, el sexo, el origen social, el medio geográfico, la religión, etc., se consideren factores determinantes de las actitudes, valores e intereses de un grupo social. El estudio de cualquier élite burocrática ha de enmarcarse histórica e institucionalmente, en el sentido de que la estructura jurídico-institucional del Estado y la articulación de sus órganos administrativos son esenciales para comprender el papel de los altos funcionarios en el conjunto social. Del mismo modo, la peculiaridad de la evolución histórica de las instituciones relacionadas con la élite burocrática es un factor determinante de su fisonomía: las características de las burocracias continentales con una larga tradición centralista,

como las de Francia y España, son muy diferentes de las que presentan las de otros Estados con procesos de unificación y centralización más tardíos. Y unas y otras están a su vez muy distantes del modelo británico, en buena parte exportado a los Estados Unidos. La tradición de *noblesse de robe*, propia del desarrollo administrativo y político de la burocracia del *ancien régime* en Francia, o la vinculación de los *Junkers* prusianos a la alta función pública, han de ser apreciadas como realidades sociales muy diferentes de las originadas por actitudes históricas que, como la británica, fueron muy poco apreciadas de la calidad profesional de la función pública (al menos hasta 1870), e incluso de su misma existencia¹⁹.

Por eso resultan a veces arriesgadas las comparaciones entre instituciones o fenómenos que, pese a su aparente uniformidad, son de hecho muy diferentes en la valoración social que reciben, en su trayectoria histórica, o en el papel concreto que desempeñan en una situación social dada. También por la misma razón es impropio suponer a distintas élites burocráticas un grado análogo de poder, o una parecida influencia en el manejo de los asuntos públicos. Habida cuenta del limitado conjunto de conocimientos que sobre estas élites burocráticas se poseen actualmente, quizá lo más pertinente sea limitarse al análisis de las características de los funcionarios considerados como un grupo social y profesional con una relevante posición en el proceso político y administrativo. Obviamente, esta posición implica rechazar la teoría de la "neutralidad" burocrática, elaborada sobre todo con una óptica jurídico-formal. Los funcionarios no son simplemente un instrumento pasivo para la ejecución de la política estatal: en la práctica, su capacidad de influir en, o de afectar a, las decisiones políticas se revela muy considerable. De otro lado, en la medida en que las estructuras administrativas no son independientes del resto de las relaciones sociales, quienes ocupan los puestos directivos tienen actitudes, valores e intereses que no pueden desconocerse. Aunque Cappelletti opina lo contrario²⁰, la concepción de Marx de la burocracia como ejército administrativo de la burguesía es la expresión más radical de la falta de neutralidad del aparato administrativo. Quizá la noción más instrumental —y, por ende, más neutral— de la burocracia sea la formulada por Weber, pero ha de tenerse en cuenta que Weber diseña un tipo ideal, es decir, que no está tratando de describir ninguna organización burocrática concreta históricamente existente: lo que hace es codificar y formalizar los rasgos

que caracterizan la forma moderna de organización burocrática, que es consecuencia del proceso de racionalización, frente a otras formas históricamente existentes que responden a fases diferentes de la evolución social y política. El carácter instrumental que tiene en la teoría weberiana el tipo de organización burocrática racional no implica nada acerca de los objetivos que la organización como tal persiga. El mismo Weber fue claramente consciente —y temeroso— de una posible concentración del poder en manos de los altos funcionarios, que les permitiría actuar *pro domo sua* al margen de unos controles políticos debilitados o inoperantes.

Desde otro punto de vista se ha subrayado la neutralidad burocrática estableciendo una neta separación entre política y administración, pero una y otra vez tal frontera ha terminado eludiendo una definición precisa: ni la distinción entre la formulación y la ejecución de la política, ni la naturaleza o trascendencia de los asuntos, ni los medios de control establecidos, permiten escindir claramente ambos campos. Fines y medios no son dos categorías diferentes, sino elementos de diferentes cadenas en una dimensión más amplia de la acción, en la que lo que es fin para un proceso es medio para otro de un orden diferente. La conclusión habría de ser la de que sólo en el mundo formal del ordenamiento jurídico el papel de la Administración pública, o de la burocracia, es puramente neutral, ejecutivo, mecánico.

Pero tal conclusión implicaría una concepción idealista y descarada del Derecho, que desconocería su base social, las realidades sociales que están tras de toda norma, y que la influyen, condicionan o determinan. No existe, pues, un “mundo formal del ordenamiento jurídico” que trascienda a la realidad social, y en el que se inscribiría una Administración neutral y puramente instrumental: lo que existe es, simplemente, la realidad social, de la que forma parte el Derecho y, claro es, la función pública. En esa realidad distinguimos, para entendernos —o para malentendernos—, procesos políticos y procesos administrativos; sin embargo, la distinción no resulta nada clara en la práctica. Digamos que hay una serie encadenada de procesos de decisión, y que se trata de ver cuál es la participación que en ellos tiene la élite burocrática, o cómo los influye o condiciona. Siendo esto así, lo que se trata de estudiar es su poder.

No es fácil tarea precisar cuánto poder tiene una burocracia. Por supuesto, la situación varía de país a país, pero además no parece

que pueda irse mucho más allá de identificar la importancia de su papel en términos muy generales, o en procesos muy concretos que, por lo que sé, están sin estudiar. En conjunto puede aceptarse la prudente posición de Cappelletti, quien se contenta con sostener que la burocracia posee “una cierta medida de poder” y que es “uno de tantos grupos” poderosos²¹. En todo caso, y aun con esta modestia, el planteamiento es relevante y supone una corrección de importancia a la concepción del aparato burocrático como un factor puramente instrumental y ejecutivo del proceso político. Pero el tema cobra su mayor interés cuando se mira a la burocracia no como un grupo que empieza y termina en sí mismo, sino como una pieza en un cuadro más amplio de alianzas, conflictos y tensiones, en cuyo juego se decide el mantenimiento del *statu quo* o su sustitución por nuevas situaciones en las que unas determinadas fuerzas sociales adquieran a costa de otras un papel social —e incluso un predominio— del que en un momento determinado carecen.

No es de extrañar por ello que, sobre todo desde el final de la Segunda Guerra Mundial, se haya venido prestando atención al tema de las élites burocráticas en distintos países; en muchas ocasiones los estudios realizados han seguido una orientación exclusiva o predominantemente institucional, tratando de presentar la estructura de la alta función pública en el contexto del proceso histórico-político del país en cuestión. En otros casos, los menos, el acento se ha puesto especialmente en un análisis sociológico del grupo constituido por la élite burocrática, provocando respuestas de los altos funcionarios a cuestionarios sobre su origen social, su educación, sus opiniones y actitudes. El catálogo de tales trabajos no es demasiado extenso, y no será ocioso aludir brevemente en el apéndice a este capítulo a los más importantes y sistemáticos de entre ellos.

3. Elite burocrática y Administración

Hasta ahora se ha venido haciendo referencia en las páginas anteriores a un tema concreto, el de las relaciones existentes entre la Administración pública y la sociedad en la que actúa o, más específicamente, entre la élite burocrática y la sociedad. El enfoque y tratamiento de dicho tema responde de manera muy concreta a la perspectiva y preocupaciones propias de la ciencia política, desde la cual

se abordan problemas tales como la pertenencia o no de la élite burocrática a la "clase política" o "élite gobernante", el enorme crecimiento de la influencia de los altos funcionarios debido a la actual extensión del campo de las actividades del sector público y a la creciente complejidad técnica de la Administración, las relaciones existentes entre la élite burocrática y las restantes élites sociales, así como las que puedan darse entre la estratificación administrativa y el sistema de clases sociales, el poder que pueda acumular en sus manos la élite burocrática, sus características como tal élite, sus modos de reclutamiento y las consecuencias sociales que determinan, la neutralidad o no neutralidad política de los altos funcionarios, su "representatividad" de los estratos y grupos sociales, etc. Un excelente resumen de las preocupaciones y problemas abordados desde tal perspectiva se encuentra en un conocido ensayo de Bottomore²², que ofrece un sucinto panorama de los temas abordados por la literatura sociológica y científico-política, dedicada a las élites burocráticas.

No hay duda, efectivamente, de que el estudio de esa problemática es imprescindible para entender y explicar los procesos políticos: el aparato administrativo del Estado es hoy día uno de los factores posiblemente más decisivos en la vida política y social; su adecuación o inadecuación al ritmo de cambio de la sociedad es de la mayor importancia, y sus relaciones con las instancias específicamente políticas (Parlamento, Gobierno, partidos, intereses, etc.), como con los procesos de decisión y ejecución, son variables básicas para el análisis político.

Pero el estudio de la élite burocrática no se agota en tal perspectiva. Hay otra temática, que relaciona el punto de vista de la sociología de la organización con las preocupaciones de los estudiosos de la Administración pública, referida a los aspectos internos de la Administración en sí misma considerada, como tal organización. Desde esta perspectiva interesa conocer la estructura interna de la élite burocrática y las actitudes de sus miembros respecto de la Administración de la que forman parte, viendo las consecuencias que ello comporta para la organización administrativa como un todo, esto es, para el aparato burocrático del Estado. Obviamente, la distinción entre las dos perspectivas aludidas es antes que nada el resultado de diferentes tradiciones intelectuales y, sobre todo, de la existencia de diferentes áreas de especialización académica. Podría

decirse que, desde el punto de vista de la propia realidad, la distinción no resulta suficientemente justificada.

En efecto, la perspectiva orientada en términos de sociología de la organización y de Administración pública se ocupa de una temática muy rica y del mayor interés, de la que no será ocioso aducir algunos ejemplos. Un tema es el del grado de centralización del aparato administrativo y de los procesos de adopción de decisiones, en relación tanto con los problemas que plantea la participación, como con la eficiencia de la actuación administrativa; hay países para los que su alto grado de centralización administrativa ha sido considerado uno de los rasgos más negativos heredados del pasado²³, siendo la estructura de la élite burocrática un elemento específico del grado de centralización existente. Otro aspecto importante, relacionado con el anterior, es el de la llamada "evasión de responsabilidades"²⁴, en cuya virtud los responsables de determinadas decisiones eludirían de diversas maneras su responsabilidad profesional, diluida en los mecanismos de la dependencia jerárquica. Las formas de relación del público con la Administración, y en concreto con la élite burocrática, constituyen un interesante tema de estudio: el diferente comportamiento administrativo de los servicios que tienen o no contacto directo con el público, la eventual formación de lo que podrían llamarse *constituencies* administrativas, la sensación de accesibilidad que la gente experimente respecto de la Administración y la accesibilidad real que de hecho tenga, el "amiguismo" y el particularismo como formas de promoción de los propios intereses ante la Administración opuestas a otras vías universalistas e igualitarias, etc., son todas ellas cuestiones relevantes para el estudio del aparato administrativo. La estratificación interna de la Administración y el papel que la élite desenvuelve en ella, así como la estratificación interna de la propia élite, tienen consecuencias de la mayor importancia para el aspecto organizativo y funcional de la Administración; una burocracia rigidamente estratificada, se ha dicho, refuerza una estructura muy centralizada²⁵, y responde a un tipo de sociedad estática, con lo que se dificulta la adecuación de las respuestas de la Administración a los problemas que le vienen planteados por un entorno dinámico; por otra parte, la estratificación burocrática se articulará en parte sobre factores personales, pero, sobre todo, operará con elementos estructurales, como es el caso de los cuerpos de funcionarios para algunas administraciones públicas, como la francesa o la española;

la solidez y la estabilidad de la estratificación burocrática deben ser puestas en relación con el funcionamiento de los estratos altos como grupo de referencia de los medios e inferiores, con lo que la rigidez y la impermeabilidad podrían venir reforzadas por una "cultura burocrática" en la que los valores y símbolos de la élite se hubiesen generalizado suficientemente. De otro lado, cabe relacionar una estratificación burocrática muy rígida con el grado de fragmentación y de aislamiento que exista en el seno de la Administración, que si es lo bastante alto dificultará notablemente la congruencia interna de su actuación y la unidad de sus propósitos, y con ello su pretensión de eficiencia. La propia instrumentalidad política de la Administración dependería de un tipo de estratificación que, a causa de las tensiones que puede originar en el seno de la organización, pueda llegar a poner en entredicho el valor de la "neutralidad" política de la burocracia, sobre el que se hace un gran énfasis en determinadas culturas políticas²⁶. La percepción por parte de la élite burocrática de las características de la Administración pública en la que trabaja es un dato fundamental para evaluar las posibilidades de reforma o cambio que puedan introducirse en la Administración, así como el grado de resistencia que ofrecerán los altos funcionarios a los procesos de adaptación que haya de sufrir la Administración para adecuarse al cambio social y a situaciones nuevas o inesperadas. Y, en fin, tantas y tantas cuestiones a las que se podría hacer referencia, que tienen en común la perspectiva de considerar a la Administración como una organización con estructuras y funciones internas que deben ser descritas y explicadas.

Como se echa fácilmente de ver, esta segunda temática está íntimamente relacionada con la primera. Si se estudia la Administración pública como tal organización, no será posible hacerlo seriamente sin tener en cuenta el contexto en que la organización se inscribe y las funciones que en él cumple. Como no será tampoco posible estudiar la Administración estatal desde un punto de vista propio de la ciencia política sin tomar en consideración los rasgos institucionales y estructurales que la caracterizan y especifican. La distinción, por tanto, entre ambas perspectivas puede ser legítima desde un tratamiento analítico de los problemas concretos, pero no desde un plano teórico dotado de una razonable pretensión explicativa.

El presente estudio sobre la élite burocrática española se inspira en el deseo de atender a ambos aspectos del fenómeno burocrático:

tanto a las relaciones entre Administración y sociedad y al papel de la élite administrativa en los procesos políticos generales, como a la estructura interna de la propia élite y a su papel dentro de la organización del aparato burocrático estatal. Uno y otro aspectos se consideran aquí inseparables e interdependientes, y en la medida de lo posible serán tratados conjuntamente.

4. La investigación sobre la élite burocrática española

El interés de los estudiosos por la élite burocrática española se ha ido plasmando en diversos trabajos a lo largo de los últimos quince años. Dejando aparte la colección de la revista *Documentación Administrativa*, editada por la Presidencia del Gobierno desde 1958 como órgano de expresión del entonces incipiente movimiento de la reforma administrativa española, en cuyos números pueden encontrarse interesantes aportaciones al conocimiento de aspectos concretos, preferentemente institucionales, de la función pública superior²⁷, hay que mencionar una serie de estudios aparecidos hasta hoy, cuyo tema más o menos específico es la élite burocrática considerada desde la óptica de la ciencia de la Administración o, más en general, desde la que es propia de las ciencias sociales. No me voy a referir aquí, por tanto, ni a los tratamientos estrictamente jurídicos del tema, ni a la abundante literatura aparecida al hilo de la reforma administrativa, sino sólo a los estudios que tratan de describir y explicar algún aspecto o rasgo de la élite burocrática en nuestro país desde alguna de las perspectivas antes mencionadas.

En mi opinión, el ciclo se abre con una colección de trabajos de García de Enterría, publicada en 1961 bajo el título *La Administración española*²⁸; de los trabajos recogidos en el libro destaca por su interés el titulado "La organización y sus agentes: revisión de estructuras", originariamente una conferencia pronunciada en Barcelona en 1960, algunas de cuyas ideas, según se señala, fueron ya expuestas en un seminario del Instituto de Estudios Políticos en 1951; en él formula García de Enterría el conocido análisis desde supuestos weberianos de la Administración y la función pública españolas, encontrando en ellas una serie de rasgos que le permiten hablar de "feudalismo prebendario", de fórmulas patrimonialistas de organización, de parasitismo, de rigidificación y esclerosis de estructuras, de

apropiación de sectores administrativos por cuerpos de funcionarios, como características de una función pública altamente particularista montada sobre un modelo corporativo. El esclarecedor trabajo de García de Enterría representa para Carlos Moya “la culminación teórica de la labor específicamente administrativa dentro del Instituto de Estudios Políticos” en favor de un intento de racionalización burocrática encuadrada en la que llama “reforma nacional liberal”, basada en los esquemas conceptuales de Weber, y cuya alternativa —que fue la, en definitiva, llevada a la práctica— estuvo constituida por la Reforma Administrativa como Administración para el desarrollo, propugnada por López Rodó²⁹.

En 1966 Alberto Gutiérrez Reñón publicó un artículo con el título “Estructura de la burocracia española. Notas para su estudio”³⁰, que fue la primera aportación orientada empíricamente al análisis de las características estructurales de la función pública española. Es en este trabajo donde identifica el término “burocracia”, en atención al sufijo, con el sector de funcionarios públicos encuadrados en cuerpos para cuyo ingreso se exige un título académico superior; y, de igual modo, al analizar el papel de los cuerpos subraya su papel de grupos sociales privilegiados, así como su tendencia a la autonomía³¹.

En 1967, y por encargo de la Dirección de la Escuela Nacional de Administración Pública, DATA, S. A., llevó a cabo una encuesta entre la élite burocrática española, cuyo planeamiento y dirección corrió a cargo de un equipo compuesto por sociólogos y expertos en Administración pública³². Como se explica más adelante, la definición operativa que se formuló de la élite burocrática fue la del conjunto de funcionarios que perteneciesen a cuerpos para cuyo ingreso se exige actualmente la titulación académica superior, y que estuvieran destinados en Madrid. El número total de funcionarios de los 75 cuerpos de titulación superior se computó en unos 23.000, a partir de los datos suministrados por los escalafones oficiales; el universo del estudio, es decir, los que de entre ellos servían puestos de trabajo radicados en Madrid, ascendía a 5.090 personas, de las que se obtuvo una muestra sistemática proporcional estratificada de 855 personas. Se preparó un extenso cuestionario de 73 preguntas, varias de cuyas versiones fueron objeto de las correspondientes pruebas, y se llevó a cabo la encuesta utilizando un selecto grupo de entrevistadores, todos ellos con estudios universitarios y especialmente entrena-

dos para el caso, que cumplieron los cuestionarios en entrevistas de hora y media de duración celebradas casi siempre en el despacho oficial del entrevistado. El número final de respuestas válidas obtenidas fue de 843, cada una de ellas recogida en seis tarjetas perforadas. El cuestionario utilizado se incluye como apéndice al presente trabajo. La investigación en cuestión no ha sido objeto hasta el momento de un análisis sistemático, aunque algunos aspectos concretos fueron estudiados en 1968, como en seguida se dirá.

También en 1967 publicó Alejandro Nieto su libro sobre *La retribución de los funcionarios públicos en España*, en el que, más allá de lo que su título promete, hace realmente una brillante historia de la función pública española y, particularmente, de su estrato superior. El propio Nieto participó con una ponencia sobre el mismo tema en la mesa redonda que en el verano de 1967 organizó el Centro de Estudios Sociales sobre *Sociología de la Administración pública española*³³, en la que se trataron importantes aspectos históricos, políticos y sociológicos de la función pública española, con una especial atención a su élite burocrática. En dicha mesa redonda se presentaron algunos resultados de la encuesta antes mencionada, en concreto por las ponencias de Linz y de Miguel, de Gómez-Reino y Andrés Orizo, y, en menor medida, por la de Feo y Romero³⁴.

Un interesante aspecto, la selección, de un sector de la élite burocrática —el cuerpo técnico de Administración civil— fue estudiado en 1970 por DATA, S.A., por encargo de la Escuela Nacional de Administración Pública³⁵. El trabajo se llevó a cabo a partir de los datos consignados en la ficha de opositor por quienes concurrieron a las pruebas selectivas convocadas desde 1960 hasta 1968, esto es, desde la primera convocatoria unificada para ingreso en el cuerpo hasta la novena inclusive, con un total de 2.499 opositores admitidos y 293 aprobados; el estudio contempla variables demográficas (sexo, edad, lugar de nacimiento, domicilio), origen social, estudios y experiencia profesional. También sobre la selección, pero sobre el tema más amplio de las oposiciones para ingreso en cuerpos de nivel superior, Juan Junquera publicó en 1972 un artículo y un libro³⁶, en los que subraya un fenómeno de “crisis” caracterizado, en general, por la disminución del número de aspirantes en el período 1959-1970, entre más de cincuenta cuerpos de la élite burocrática.

En abril de 1971 tuvo lugar en la Universidad Autónoma de Madrid la Primera Semana de Estudios sobre la Burocracia Español-

ia, organizada por la Asociación Española de Administración Pública, cuyas ponencias fueron publicadas con posterioridad³⁷. Entre ellas cabe destacar, desde la perspectiva de este trabajo, la presentada por Alejandro Nieto sobre "Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios", en donde lleva a cabo una personal interpretación del papel de los cuerpos en el contexto político del sistema.

En 1972 publicó Moya su libro ya citado sobre *Burocracia y sociedad industrial*, en el que dedica una considerable atención al síndrome particularista que afecta a la élite burocrática, en especial a través de su organización corporativa³⁸; el autor utiliza algunos datos de la encuesta sobre la élite burocrática, así como los análisis sobre el sistema de cuerpos aportados por García de Enterría, Nieto, Gutiérrez Reñón y de la Oliva, situándolos en un contexto histórico-político en el que les otorga una especial relevancia.

Poco tiempo después vio la luz un breve trabajo de Guillermo L. Díaz Plaja sobre *Las élites españolas*³⁹, de carácter marcadamente periodístico, en el que se dedica un apartado al tema "Burocracia, funcionarios, cuerpos". El trabajo en cuestión no hace ninguna aportación original, y el recordarlo aquí, pese a su superficialidad, responde únicamente a las características de la colección en que apareció, que permite presumir una amplia difusión⁴⁰.

En 1973, y dentro de la serie que Pergamon Press titula "Governments of Western Europe", cuyo editor es Nevil Johnson, apareció el libro *Government in Spain. The executive at work*, del profesor Kenneth N. Medhurst, de la Universidad de Manchester⁴¹. El libro dedica varios capítulos a una descripción general de la Administración y de sus modos de funcionamiento, y uno específico a la función pública, en el que comienza destacando cómo la inexistencia de partidos hace depender al Gobierno para la formulación o ejecución de sus medidas de la información y el asesoramiento ofrecidos por los funcionarios, de suerte que "la política española no puede ser entendida sin referencia a la organización de su burocracia"⁴². El autor concede una gran importancia a la organización en cuerpos de la burocracia, en la línea ya expuesta por los autores españoles, subrayando la fragmentación de la Administración como una de las peores consecuencias que dicha fórmula de organización produce.

Por último, en 1974 tuvieron lugar unas Segundas Jornadas sobre Función Pública, organizadas por la Asociación Española de

Administración Pública como continuación de la Primera Semana de Estudios celebrada en 1971⁴³. Aparte de un ciclo *ad hoc* de conferencias, presentaron ponencias en las Jornadas J. Carreño, M. Puelles, F. López Fuentes, L. Alvarez y J. C. Mella. Como destaca Juan Damián en la introducción al volumen, una serie de anomalías y malformaciones de la función pública se pusieron de relieve en ponencias y comunicaciones: la patrimonialización de la Administración por determinados cuerpos o grupos de funcionarios, el desajuste entre muchos puestos de trabajo y las cualificaciones profesionales de quienes los desempeñan, el autogobierno corporativo, las diferencias retributivas, las excesivas compatibilidades, la discrecionalidad en la selección, la ausencia de una carrera administrativa, y la ausencia de mecanismos de defensa profesional. Obviamente, y aunque ello no se desprenda del título de las Jornadas, la temática giró en torno a la función pública superior, a la élite burocrática.

Creo que en este contexto una investigación como la presente tiene un gran interés, ya que presta atención tanto a la estructura institucional de la élite burocrática, como a su ubicación y papel en la sociedad, a la vez que a sus actitudes respecto de muy diversos temas. Ya se ha dicho más arriba que este trabajo carece de toda pretensión de exhaustividad: la riqueza del material acumulado en la encuesta hace que estas páginas no pasen de ser intento de estudiar un campo reputado esencial para la comprensión de los procesos sociales y políticos de la sociedad española actual y, por supuesto, de la propia Administración.

Apéndice

El estudio de las élites burocráticas

El primero en utilizar ampliamente el método de encuesta para investigar una élite burocrática fue Reinhard Bendix, que en 1949 publicó *Higher civil servants in American society*. El libro tiene el expresivo subtítulo de “Un estudio del origen social, las carreras, y la posición de poder de la alta Administración federal”. La definición de la élite entre los casi 850.000 funcionarios civiles federales existentes en 1940 la operativiza Bendix incluyendo en ella a quienes estaban en una posición lo bastante alta como para

efectuar la formulación de la *policy*, sin ser titulares de cargos políticos. Esta definición le permitió formular una serie de criterios de inclusión y exclusión que redujeron la población calificable de élite a 428 personas. A todas ellas se les envió por correo un breve cuestionario con preguntas acerca del nivel educacional alcanzado, la historia ocupacional del respondiente dentro y fuera de la función pública, las ofertas de empleo privado recibidas después de su ingreso en la Administración, las asociaciones voluntarias a que el entrevistado pertenecía, la ocupación del padre, suegro, hermanos e hijos del respondiente, y una pregunta final acerca de la universidad a la que, en su caso, iban sus hijos. Este cuestionario fue contestado por 160 personas, y se consiguió después más información, directa y/o secundaria, para otras 88. En total, pues, la muestra obtenida fue de 248 personas. Además de este material, el autor entrevistó a 28 funcionarios o antiguos funcionarios, con larga experiencia de servicio; las entrevistas, muy informales ellas mismas, versaron sobre los aspectos informales del trabajo en la alta Administración federal. Lo que constituía el punto central del interés de Bendix era saber si los funcionarios federales americanos presentaban un grado suficiente de homogeneidad en su origen social, educación y carrera administrativa que hiciera necesario considerarlos como un grupo con ideología e intereses propios que no realizase el ideal de imparcialidad teóricamente predicable de la Administración en un contexto constitucional, y particularmente en uno tan antiburocrático como el americano; o si, aunque careciesen de tal homogeneidad en su *background*, la experiencia de su trabajo y sus aspiraciones como tales funcionarios habían podido crear entre ellos un grado suficiente de cohesión y la perspectiva común propias de tal comportamiento como grupo. Evidentemente, lo que preocupa a Bendix es el aspecto político del fenómeno burocrático y, en concreto, el poder de la élite funcional. Las conclusiones que Bendix obtiene de su estudio es que no existe tal homogeneidad de grupo ni de perspectiva, aunque sí un esfuerzo por alcanzar un nivel de profesionalización que eleve el status y prestigio del funcionario federal en la sociedad americana⁴⁴.

Otro importante estudio de una élite burocrática por el método de encuesta fue el realizado en 1954 en Egipto por un americano, Morroe Berger. El libro, *Bureaucracy and society in modern Egypt*, publicado en 1957, está construido sobre las respuestas de 249 altos funcionarios de la Administración egipcia. Esta muestra fue seleccionada sólo de entre varios ministerios, por razones de oportunidad política, y sólo entre quienes prestaban servicios en la capital del país y estaban clasificados en los grados más altos (salvo el primero) de la escala de clasificación de puestos de trabajo. La población así definida estaba compuesta por 1.556 funcionarios; a 616 de entre ellos se les pidió que accediesen a ser entrevistados, con lo que estuvieron de acuerdo 274, entre los que se realizaron las 249 entrevistas, llevadas a cabo por personal especialmente entrenado, y en las que se cumplimentó

un extenso cuestionario de 62 preguntas referentes a datos personales, trabajo realizado, carrera administrativa y motivación para el ingreso en la función pública, posibilidades de abandono de la misma, opiniones acerca del reclutamiento y de lo que sería un funcionario "ideal", satisfacción, contacto con otros países, lectura de periódicos y revistas, pertenencia a asociaciones, opiniones respecto de la función pública como profesión, valoración de la iniciativa, etc. El cuestionario incluía frases inacabadas que habían de ser completadas por el entrevistado, y casos imaginarios sobre cuyos relatos se formulaban preguntas. Este excelente cuestionario ha influido posteriormente otros trabajos, como el realizado por Cappelletti para Italia y al que después se alude.

El interés de Berger en los funcionarios egipcios se centra en su papel como grupo social en el proceso de transición de una sociedad rural a otra urbana-industrial; el planteamiento del estudio es consciente de las diferencias existentes entre la función pública de un país subdesarrollado y, digamos, la de los Estados Unidos: en aquél, una gran proporción de la población educada forma parte de la burocracia estatal, la cual comprende frecuentemente la principal porción de la clase media; de otra parte, es característica su implicación en la vida política, especialmente en la lucha nacionalista contra la potencia colonial. La calidad del trabajo realizado por una tal burocracia suele estar al más alto nivel dentro del país, y el prestigio del grupo es mayor que en los países desarrollados, tanto porque en ellos el peso del Gobierno y de la Administración es mayor, como porque, en general, los funcionarios constituyen un grupo de status alto.

Partiendo de estos supuestos, Berger está interesado en ver las diferencias existentes entre la burocracia egipcia y las occidentales, y en identificar dos grupos de funcionarios, los "tradicionales", más expuestos a las corrientes culturales occidentales, y los "modernos", más nacionalistas, comprobando el grado en que la élite funcional egipcia se aproxima a las normas occidentales de profesionalización y conducta burocrática. Los resultados del estudio muestran una élite en la que las diferencias de edad y de exposición a la cultura occidental tienen importancia respecto a las actitudes y opiniones sustentadas, y en la que hay un notable sentimiento de prestigio y una no pequeña dosis de estima de la seguridad que ofrece el trabajo en la función pública. De todas formas, señala Berger, el prestigio de una posición burocrática ha ido declinando según los valores democráticos han ganado terreno, el colonialismo ha desaparecido, la educación se ha extendido a amplias capas de la población, hay más oportunidades de trabajo, y la retribución percibida por los funcionarios ha perdido posiciones relativas⁴⁵.

Hay que mencionar ahora el estudio de la élite burocrática americana llevado a cabo por Warner, Van Riper, Martin y Collins, publicado en 1963 con el título de *The American federal executive*, y el subtítulo de "Un estu-

dio de las características sociales y personales de los dirigentes civiles y militares del Gobierno Federal de los Estados Unidos". Ya se aludió más arriba a los propósitos del estudio de Warner y sus colaboradores, que se inscribe en un programa más ambicioso de análisis de la movilidad ocupacional americana, comenzado en 1928 con un estudio de la élite de los negocios llevado a cabo por Taussig y Joslyn, y repetido en 1952 por Warner y Abegglen⁴⁶. En 1959 se enviaron cuestionarios por correo a 15.701 funcionarios civiles (y 2.919 militares), de los que se cumplimentaron adecuadamente 10.851 (y 2.078 militares). El cuestionario precisaba en primer lugar los datos personales del respondente, tanto en lo que se refiere a su posición actual como a su carrera dentro y fuera del servicio. También se preguntaba por la ocupación del padre, abuelos y suegro, y por el nivel educacional alcanzado por el respondente y sus padres. Por último, se hacían varias preguntas personales: lugar de nacimiento, edad, estado civil, y participación o no en las cuatro últimas elecciones presidenciales. Como se ve, el cuestionario era completamente objetivo, sin pedir opiniones ni indagar actitudes, y estaba específicamente orientado al estudio de la movilidad ocupacional de los funcionarios, definiendo la élite del servicio público federal a partir del grado 14 de la General Schedule para los funcionarios civiles; el cuestionario se remitió a toda la población así definida, recibándose respuestas del 69 % de ella. Esta enorme investigación, patrocinada por las universidades de Cornell y Chicago, y financiada por la Carnegie Corporation, evidenció una clara aproximación a la equidistribución en el origen geográfico, pero con absoluto predominio de los nacidos en grandes ciudades. El 90 % de los entrevistados tenían educación universitaria, con un tercio de titulados en ingeniería. En la muestra de casi 11.000 civiles sólo había 145 mujeres. Los padres de los funcionarios eran en una cuarta parte obreros, un 15 % granjeros, y otro 15 % directivos de empresas. El estudio incluyó también un análisis de la personalidad de los altos funcionarios a través de 257 entrevistas en profundidad y de la aplicación del test de percepción temática; dicho análisis revela una predominante homogeneidad de actitudes, que enfatiza los valores ideales y la vocación de servicio⁴⁷. En una de estas entrevistas se produjo la célebre observación: "Who could possibly be interested in selling soap?"⁴⁸, tantas veces recordada como expresiva de una ideología que sólo considera estimable el servicio público.

Poco tiempo después (en 1964) se publicaba *The image of the Federal Service*, un estudio de Kilpatrick, Cummings y Jennings dirigido a explorar las actitudes de la gente hacia la burocracia federal, así como la opinión de los propios funcionarios acerca del Gobierno federal como empleador o patrono. El trabajo, publicado por la Brookings Institution, tenía como objetivo explícito el formular propuestas de cambios en la organización, políticas y procedimientos del servicio civil americano, conducentes a potenciar en el futuro el atractivo de la función pública. El estudio se basó

sobre unas 5.000 entrevistas, de las que 1.502 lo fueron a funcionarios federales, y entre ellas 273 lo fueron a "ejecutivos", esto es, a personas clasificadas del grado 12 de la General Schedule para arriba, cuyas tareas eran primordialmente administrativas. El interés principal del trabajo se centra, además de en la información específica sobre actitudes de la élite burocrática que era muy limitada en los anteriores estudios americanos, en la comparación que constantemente establece entre la población no funcionarial, los grupos que trabajan en educación como profesores, los entrevistados del mundo de los negocios, los estudiantes, y los funcionarios federales, distinguiendo a su vez dentro de éstos una subpoblación no elitista y otra de élite, compuesta ésta última por los 273 "ejecutivos" más un cierto número de científicos y de ingenieros. De entre los diferentes cuestionarios empleados, el dirigido a los funcionarios⁴⁹ preguntaba por las características óptimas de un trabajo ideal para el respondente, así como por las del peor o menos satisfactorio, provocando la evaluación del trabajo actualmente realizado en esta dimensión, y comparándolo con un posible empleo privado; se preguntaba también por los proyectos de continuar en la función pública o de abandonarla, y por las razones para ello; por último, se obtenían datos acerca del trabajo actualmente realizado, de la carrera administrativa, y del nivel educacional.

Casi inmediatamente, la Brookings Institution publicó un nuevo libro sobre el tema, *The higher Civil Service*, preparado por David T. Stanley como una evaluación de la política de personal seguida por la Administración federal, y uno de cuyos motivos fue la imagen "indiferente" de la función pública revelada por el libro de Kilpatrick, y sus posibles consecuencias en punto a previsibles dificultades en el futuro reclutamiento de personal capacitado, en competencia con la demanda de trabajo del sector privado. La investigación cubre más de 15.000 personas clasificadas en los grados 15 a 18 a través de unas 450 entrevistas a altos funcionarios y análisis secundario de los datos referentes a otros 600. El estudio se centra específicamente en las carreras profesionales de los funcionarios, su movilidad, y su grado de satisfacción con el trabajo, mostrando que existe poca movilidad, un relativamente alto grado de satisfacción centrado en el interés y la relevancia pública del trabajo, y la opinión de que los funcionarios que pasan al sector privado lo hacen en busca de mayores salarios⁵⁰.

Una investigación de la mayor importancia es la llevada a cabo para Italia en 1962-1963 por Luciano Cappelletti⁵¹, que sigue sobre todo la línea de trabajo de Bendix y Berger, pero con una muestra algo más amplia: los datos estadísticos de fines de 1962 mostraban 22.007 funcionarios pertenecientes a las *carriere direttive*, de los que 7.574 trabajaban en los servicios centrales; de entre ellos se seleccionó una muestra de 1.200, representativa de siete ministerios, a los que se envió por correo un cuestionario, obteniéndose 344 respuestas, lo que suponía un 4,5 % del universo considerado (ser-

vicios centrales). El cuestionario identificaba la posición administrativa del respondente, su edad y educación, origen geográfico, ocupación, estudios y origen geográfico del padre, situación económica de la familia de origen, motivación para entrar al servicio público, posibilidades de abandonarlo, imagen del funcionario ideal, aspectos positivos y negativos en la posición del funcionario, opinión acerca de la retribución, trabajo de la mujer del funcionario, formulación de una escala de prestigio de ocupaciones y de preparación profesional, opinión acerca de la atención prestada por el público a la Administración y del aprecio a los funcionarios, influencia de la Administración en la vida del país, consejo que daría sobre la carrera a escoger por una persona, intervención estatal en la economía, opinión sobre la enseñanza del latín, satisfacción y frustración en el trabajo, y promoción burocrática. El propósito de Cappelletti es el conocimiento de las principales características estructurales, profesionales y sociales del grupo de los funcionarios directivos italianos, y en concreto su origen social, su orientación ideológica, sus problemas profesionales, su concepción de la función de la Administración en la sociedad italiana, y de su propio papel en ella, su moral y frustraciones profesionales, los principios de ética profesional que poseen, la idea que tienen de sus relaciones con el público, etc.⁵² La descripción general del grupo que constituye la élite burocrática italiana resulta bastante completa, con un adecuado balance de datos estructurales e institucionales, de una parte, y opiniones y actitudes, de otra.

La élite burocrática italiana fue también objeto de un estudio llevado a cabo por Franco Demarchi en 1964, en el Departamento de Sociología del Istituto per la Scienza dell'Amministrazione Pubblica⁵³. La investigación se orientó a los funcionarios directivos de algunos ministerios (Marina Mercante, Industria y Comercio, Transporte, Aeronáutica, Asuntos Exteriores, Obras Públicas, Tesoro, Agricultura, Educación e Interior) destinados en los servicios centrales. Se llevaron a cabo 123 entrevistas con un cuestionario básicamente abierto, dirigido a verificar varias hipótesis acerca de las actitudes de la burocracia respecto de las transformaciones culturales y económicas de la sociedad italiana. La obra ofrece datos sobre actitudes de los funcionarios acerca de las estructuras administrativas y del prestigio, retribución y carrera en la función pública superior, y sobre las tendencias innovadoras de la burocracia italiana. La investigación de que se trata es indudablemente interesante, aunque de valor problemático a la vista de la pequeñez de la muestra y de otras limitaciones técnicas de la metodología utilizada.

Una pretensión más analítica revela el estudio de la alta Administración francesa emprendido por Alain Darbel y Dominique Schnapper⁵⁴. El planteamiento gira alrededor de una indagación acerca de cuáles sean los determinantes esenciales del funcionamiento del sistema administrativo y del comportamiento de sus agentes, si la tradición del servicio, las grandes

dimensiones del aparato burocrático, y sus relaciones con el poder político, o, por el contrario, las características socioculturales y éticas del propio grupo funcional, estudiadas a través del análisis secundario de datos censales y del análisis de las opiniones y actitudes obtenidas por vía de encuesta. Los temas que más preocupan a los autores en la parte del trabajo relativa a “los agentes del sistema administrativo” son el acceso a la función pública y las que llaman “características esenciales del medio administrativo”⁵⁵, para cuya identificación manejan el origen social y geográfico, la fecundidad, y la religiosidad. En conjunto, lo que trata de aportar el trabajo es una nueva forma de plantear el problema de las relaciones entre un sistema (el conjunto de reglas y mecanismos con que el Estado organiza su acción) y sus agentes. Es curioso observar que a lo largo del libro no se mencionan más que una sola vez los trabajos de Bottomore sobre la alta Administración francesa, aunque se rechaza su tesis de que el diferente acceso de las distintas clases sociales a las diferentes categorías de la función pública está en función de una desigual escolarización por clases, sustituyéndola por la de que los diversos grupos profesionales mantienen actitudes específicas frente a la función pública⁵⁶. La única gran encuesta realizada en otro país a la que aluden es la de Warner y sus colaboradores. Los volúmenes de Darbel y Schnapper incluyen escasa información metodológica sobre su encuesta⁵⁷; de todas formas indican que la encuesta trata de ser representativa de las cinco mil personas que forman el estrato superior de los ministerios parisienses, incluyendo administradores civiles, ingenieros, cuerpos de inspección y control, y magistrados de las jurisdicciones administrativas. La encuesta se llevó a cabo en 1967-1968, combinando 566 entrevistas aleatorias con 2.233 cuestionarios postales no aleatorios, y obteniendo casi el 90 % de respuestas en las primeras y algo menos de un tercio en los segundos. Los autores ponderaron las respuestas, atribuyendo un peso doble a las procedentes de entrevistas, como consecuencia de lo cual las tablas vienen dadas solamente en números relativos; tampoco se incluye el cuestionario utilizado. La primera parte del volumen primero, dedicado a “los agentes”, es un brillante análisis estadístico de los datos censales acerca del origen social de los funcionarios de todos los niveles a través de la profesión del padre, estudiando la probabilidad condicional de entrada en la función pública para los distintos estratos; también con datos censales de fecundidad se ensaya un análisis de los valores familiares y del valor “seguridad”, en relación también con el sexo del funcionario y con el nivel de educación alcanzado; por último, se presenta un detallado examen del origen geográfico en relación con las variaciones económicas coyunturales. La segunda parte de dicho volumen, elaborada a partir de los datos de la encuesta, estudia sobre todo la influencia de la práctica religiosa sobre los otros rasgos considerados, en particular sobre la probabilidad de acceso a la función pública.

El volumen segundo, que se ocupa del “sistema administrativo”, analiza las relaciones entre dicho sistema y el resto de los subsistemas de la sociedad global, básicamente a través de las demandas que la sociedad dirige a la Administración, y de la consideración de la posición de monopolio en que aquélla se encuentra desde muchos puntos de vista. El estudio contiene observaciones del mayor interés respecto de la homogeneidad que la Administración impone a sus agentes al exigirles unas ciertas pautas de comportamiento, así como una indagación sobre el tamaño de la organización y las consecuencias estructurales y funcionales que de él se derivan. El volumen incluye también el examen de los que los autores llaman “monopolios internos”, es decir, las capillas y castas en que se compartimenta la alta administración francesa.

En conjunto, el trabajo, pese a su evidente ambición teórica y al notable refinamiento analítico con que se examinan las cuestiones planteadas, resulta relativamente fragmentario y limitado.

Un tema emparentado de la manera más estrecha con el de la élite burocrática es, para Francia, el de los *Cabinets ministériels* y el de los *Directeurs d'administrations centrales*; los primeros, compuestos predominantemente por funcionarios, constituyen sin embargo el puente entre la política y la Administración, de acuerdo con el doble papel del Ministro como político y jefe de un sector de la Administración; en ellos se preparan las grandes decisiones, que son estudiadas a la vez desde los puntos de vista técnico y político. Los segundos constituyen la cumbre de la jerarquía administrativa y, aunque se trata en todo caso de funcionarios de carrera, son libremente designados y removidos por el Gobierno, siendo el puente entre la Administración y la política y desempeñando, por tanto, un papel análogo e inverso al de los *Cabinets*⁵⁸. En uno y otro caso, pues, se trata —como habría que decir con terminología española— de “cargos políticos” de confianza, y, como tales, no forman parte orgánicamente del conjunto de puestos de trabajo calificables como de élite burocrática; por supuesto, los altos funcionarios que (predominantemente) ocupan los puestos de los *Cabinets* o (en exclusiva) desempeñan el papel de *Directeurs*, son obviamente miembros de la élite burocrática, pues su cuerpo de origen pertenece a ella. Pero en la medida en que el estudio de estas personas se haga en atención a los cargos (“políticos”) que ocupan, ello constituye una investigación diferente de la aquí planteada, y sólo de manera muy restrictiva se puede decir que un estudio de esa índole lo es de la élite burocrática propiamente dicha. Esa es la razón de que el importante estudio de Ezra N. Suleiman sobre la que llama élite administrativa francesa⁵⁹ tenga aquí un interés predominantemente marginal, pese a los muchos puntos de contacto con el presente trabajo sobre la élite burocrática española.

En efecto, el trabajo de Suleiman se concentra sobre los *Directeurs d'administrations centrales* (noventa de los poco más de cien existentes) y

miembros de los gabinetes de "Monsieur le Ministre" (45 de casi doscientos), a través de una encuesta llevada a cabo entre 1968 y 1970. El libro trata en su parte segunda del tema del reclutamiento y el origen social de las personas estudiadas, y en la tercera de la autopercepción de su rol por los entrevistados, de sus relaciones con los ministros, y del papel de los *grands Corps* en el sistema político-administrativo francés. La excelente obra de Suleiman, por supuesto, no se limita al análisis de las respuestas a las 135 entrevistas realizadas, sino que es un agudo y profundo examen del sistema político-administrativo de la Francia contemporánea, con extensas implicaciones para el análisis histórico y político⁶⁰. En cualquier caso, aunque se hayan hecho las entrevistas a funcionarios ocupando cargos políticos exclusivamente, y sólo a un pequeño número de entre ellos, el libro de Suleiman constituye una obra indispensable para el estudio de la política y la Administración francesas, y en especial del papel de los *grands Corps*. Acerca de ellos señala Suleiman, entre otras muchas cosas, las altas posiciones que ocupan sus miembros en la jerarquía político-administrativa, su ubicuidad en el aparato burocrático del Estado, la profundidad con que se confunden los papeles político y administrativo de estos funcionarios, y su ambivalencia como agentes de cambio dentro de la Administración⁶¹ y, al mismo tiempo, como frenos para el cambio en todo lo que signifique alterar desde dentro el *statu quo* del que son beneficiarios⁶².

Hay que referirse aquí también a la investigación llevada a cabo en Inglaterra por Halsey y Crewe como una parte del famoso Informe Fulton⁶³, y que, bajo el título de *Social Survey of the Civil Service*, presenta datos para una muestra de 571 miembros de la *Administrative Class*, compuesta a su vez por unos 2.500 funcionarios en 1967; todo ello en el contexto más amplio de un informe global que abarca a todo tipo de funcionarios del Home Civil Service, con exclusión de los de naturaleza "industrial", lo que supone un universo de más de 700.000 personas y una muestra total de 5.187. El procedimiento seguido fue el de enviar un cuestionario a los seleccionados, que había de ser devuelto un mes más tarde, obteniéndose de esta forma 4.722 cuestionarios útiles (una tasa de respuestas, por cierto, sorprendentemente alta: el 91 por 100). El cuestionario contenía preguntas acerca del origen geográfico, ocupación del padre, nivel de educación alcanzado por los padres y hermanos del respondente y por éste mismo, tipos de instituciones educativas a las que asistió, trabajo realizado fuera de la Administración, carrera dentro de ella, características de la familia del respondente, pertenencia y participación activa en clubs y asociaciones voluntarias, y lectura de periódicos y revistas. Los datos obtenidos permiten a los autores una cuidadosa descripción de la *Administrative Class*, destacando, entre otras cosas, que se apunta una tendencia en el reclutamiento que favorece el ingreso de personas provenientes de la clase media, ensanchándose así la base social de la élite burocrática⁶⁴, aunque en el sector privado de la

economía siguen existiendo muchos más canales de promoción social ascendente que en la función pública. Junto con el origen social, el tipo y nivel de educación alcanzado por los altos funcionarios es otro de los temas a los que el trabajo presta más atención, siguiendo con ello una vieja tradición de los estudios sobre la élite burocrática británica: por destacar solamente dos, tanto el clásico libro de Kelsall, ya mencionado anteriormente, como el de Dale, uno de los pioneros en este tipo de análisis⁶⁵, insisten en las características educacionales de la élite burocrática, vinculándolas a la posición social de la familia de origen (como es sabido, no sólo son relevantes a este respecto determinados Colleges y Universidades, sino especialmente ciertos centros de enseñanza secundaria), y destacando la asociación existente entre recibir educación en algunos de esos centros y formar parte de la élite británica, y concretamente de la burocrática.

Por último, está próxima a publicarse una investigación llevada a cabo en Chile en 1968 por Rafael López Pintor, en la que estudió a una muestra de 230 funcionarios de la Corporación de la Vivienda, organismo del mismo Ministerio. El cuestionario cubría las áreas más importantes del comportamiento administrativo, en especial actitudes, conflictos de roles, adopción de decisiones, y comunicaciones. El trabajo, de un notable refinamiento técnico, trata las pautas del desarrollo administrativo chileno, el funcionamiento de los programas de desarrollo en aquel país, la orientación cultural y vocacional de los funcionarios, y los síndromes de satisfacción en el trabajo y formalismo⁶⁶.

Además de los grandes trabajos que se acaban de reseñar, y que pueden considerarse como los estudios clave de distintas élites burocráticas a través de la obtención de datos por vía de encuesta, existen multitud de aportaciones al conocimiento de la alta función pública de distintos países⁶⁷. Algunos de estos estudios consisten predominantemente en descripciones institucionales de los sistemas de la alta Administración, muchos de ellos con análisis históricos del mayor interés; otros llevan a cabo análisis secundarios de datos censales o de estadísticas de la alta función pública elaboradas y publicadas por la Administración. Todos ellos, en fin, constituyen piezas imprescindibles para la explicación comparada del fenómeno que aquí nos interesa. No obstante, y pese a su importancia, en estas páginas la atención se centrará más en el tipo de trabajos reseñados más arriba, dada su relativa homogeneidad con el método utilizado para el estudio de la élite funcional española, y el interés por las actitudes que caracteriza a casi todos ellos.

NOTAS

1. Robert Presthus, *The organizational society*, Random House, Nueva York, 1962.
2. J. Donald Kingsley, *Representative bureaucracy*, The Antioch Press, Yellow Springs, Ohio, 1944, p. 4.
3. *Ibid.*, pp. 142-143.
4. *Ibid.* p. 151.
5. *Ibid.*, p. 185.
6. *Ibid.*, p. 269.
7. *Ibid.*, pp. 273-274.
8. *Ibid.*, p. 305.
9. V. Subramaniam, *Social background of India's administrators*, Government of India, Nueva Delhi, 1971, p. 1.
10. W. Lloyd Warner y otros, *The American federal executive*, Yale University Press, New Haven, 1963, p. 2.
11. R. K. Kelsall, *Higher civil servants in Britain*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1955, p. XV.
12. T. B. Bottomore, "La mobilité sociale dans la haute administration française", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, XIII (1952), p. 172.
13. Luciano Cappelletti, *Burocrazia e società*, Giuffrè, Milán, 1968, pp. 23-24.
14. Paul van Riper, *History of the United States civil services*, Row and Peterson, Evanston, Illinois, 1958, pp. 459-559.
15. Norton E. Long, "Bureaucracy and constitutionalism", *The American Political Science Review*, n.º 46, pp. 808-818.
16. Kelsall, *op.cit.*, p. XV.
17. J. L. Walker, "A critique of the elitist theory of democracy", *The American Political Science Review*, n.º 60, pp. 285 ss.
18. T. B. Bottomore, *Elites and society*, Basic Books, Nueva York, 1964, pp. 79 y 83.
19. Entre otros, véase para Prusia: Hans Rosemberg, *Bureaucracy, aristocracy and autocracy*, Beacon Press, Boston, 1958, especialmente cap. III; también Brian Chapman, *Police State*, Praeger, Nueva York, 1970. Para Inglaterra: E. N. Gladden, *Civil services of the United Kingdom, 1855-1970*, Cass, Londres, 1967, especialmente cap. II, y también Martin Albrow, *Bureaucracy*, Praeger, Nueva York, 1970, especialmente pp. 21-26. Para Francia: Roger Gregoire, *La fonction publique*, Armand Colin, Paris, 1954, y E. Strauss, *The ruling servants*, Praeger, Nueva York, 1961, cap. VIII. Véase, en general, Brian Chapman, *The profession of government*, George Allen and Unwin, Londres, 1959, y John A. Armstrong, *The european administrative elite*, Princeton University Press, Princeton, 1973.
20. Cappelletti, *op.cit.*, p. 13.
21. *Ibid.*, p. 20.
22. T. B. Bottomore, "The administrative elite", en Irving L. Horowitz, ed., *The new sociology*, Oxford University Press, Nueva York, 1964. El ensayo figura reimpresso, con alteraciones de poca importancia, en T. B. Bottomore, *Sociology as social criticism*, George Allen and Unwin, Londres, 1975, pp. 132-143.
23. Cf. Michel Crozier, "La centralisation", en Michel Crozier y otros, *Où va l'administration française?*, Les Editions d'Organisation, Paris, 1974, pp. 15-28.
24. Cf. Michael J. Hill, *The sociology of public administration*, World University, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1972, p. 17, y M. Crozier, *loc.cit.*, pp. 17-19.
25. Cf. Jean-Claude Thoening, "La stratification", en Michel Crozier y otros, *Où va...*, p. 30.
26. Cf., entre otros, T. B. Bottomore, *Sociology as social criticism*, p. 137.
27. Cf., no sólo para lo publicado en *Documentación Administrativa*, sino en cualquier

lugar; Aurelio Guaita, *Nueva bibliografía española de Derecho administrativo*, ENAP, Madrid, 1969, pp. 123-152. También J. L. Meilán, *La función pública española en la doctrina científica*, BOE, Madrid 1962, para algunos textos de interés anteriores a la reforma de la normativa funcional.

28. Instituto de Estudios Políticos; 2.ª ed. en 1964; 3.ª ed., de Alianza Editorial, en 1972.

29. Cf. Carlos Moya, *Burocracia y sociedad industrial*, EDICUSA, Madrid, 1972, pp. 153-177.

30. *Revista Española de la Opinión Pública*, n.º 3 (enero-marzo 1966), pp. 23-50.

31. Temas a los que, además de García de Enterría, se habían referido Alejandro Nieto, "Administración y burocracia", *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, III, Madrid, 1962, y Fernando Garrido Falla, *La nueva legislación sobre funcionarios públicos en España*, BOE, Madrid, 1964. El mismo Gutiérrez Reñón, en colaboración con De la Oliva, volvió sobre el tema en el trabajo "Los Cuerpos de funcionarios", *Sociología de la Administración pública española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid, 1968, pp. 87-157.

32. Formaron dicho grupo F. Andrés Orizo, Francisco Ansón, Miguel Beltrán, Luis Fernando Crespo, J. Julio Feo, Manuel Gómez-Reino, Eduardo Gorrochategui, Alberto Gutiérrez Reñón, Juan J. Linz, Amando de Miguel, José Luis Romero, y Darío Vila.

33. Las ponencias se publicaron en 1968 en el volumen de igual título, ya citado. Fueron ponentes en la mesa redonda Miguel Artola, Francisco Murillo, Manuel Ramírez, José Cazorla, Andrés de la Oliva, Alberto Gutiérrez Reñón, Miguel Beltrán, Alejandro Nieto, Juan J. Linz, Amando de Miguel, Francisco Andrés Orizo, Manuel Gómez-Reino, J. Julio Feo y José Luis Romero.

34. Cf. Juan J. Linz y Amando de Miguel, "La élite funcional española ante la reforma administrativa"; Manuel Gómez-Reino y Francisco Andrés Orizo, "Burocracias pública y privada"; J. Julio Feo y José Luis Romero, "La Administración pública comparada en tres países continentales: España, Francia y Alemania", *Sociología de la Administración...*

35. *La selección de Técnicos de Administración Civil en la ENAP*, Madrid, 1970, multycopiado, 193 pp.

36. Cf. Juan Junquera, "La crisis de las oposiciones: el declive del número de aspirantes", *Documentación Administrativa*, n.º 145 (enero-febrero 1972), pp. 29-75, y *La crisis de las oposiciones*, ENAP, Madrid, 1972.

37. Cf. *Estudios sobre la burocracia española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974; incluye ponencias de J. Fueyo, L. E. de la Villa, J. L. López Henares, A. Nieto, y R. Díez Hochleitner, y comunicaciones de I. López Pena, M. Toubes, C. Carrasco, M. Puelles, A. Carretero, y V. Martín Mendicuté. El volumen no publica todas las comunicaciones presentadas —por ejemplo, la elaborada bajo la dirección de Baena—, y ni en la excelente introducción firmada por Gutiérrez Reñón, ni en otro lugar del volumen, se indica la fecha de celebración de la Semana de Estudios, ni el patrocinio de la misma por la Universidad Autónoma de Madrid.

38. Cf. *op.cit.*, especialmente pp. 100-153.

39. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1973, 38 pp.

40. Se trata de una colección popular de EDICUSA, la denominada "Los Suplementos"; el autor atribuye erróneamente a Garrido Falla el trabajo colectivo presentado como comunicación a la Primera Semana de Estudios sobre la Burocracia, realizado en el Seminario de la 2.ª Cátedra de Derecho administrativo y Ciencia de la Administración, de la que es efectivamente titular el Prof. Garrido, pero que fue dirigido por Mariano Baena.

41. Pergamon Press, Oxford, 1973.

42. Cf. p. 102.

43. Cf. Asociación Española de Administración Pública, *II Jornadas sobre Función Pública*, Pragma, Madrid, 1974.

44. Reinhard Bendix, *Higher civil servants in American society*, University of Colorado Press, Boulder, Colorado, 1949, pp. 121-122.

45. Morroe Berger, *Bureaucracy and society in modern Egypt*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1957, p. 111.

46. F. W. Taussig y C. S. Joslyn, *American business leaders*, Macmillan, Nueva York, 1932. W. Lloyd Warner y James C. Abegglen, *Occupational mobility in American business and industry, 1928-1952*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1955.
47. W. Lloyd Warner y otros, *The American...*, caps. 12 y 13.
48. *Ibid.*, p. 224.
49. F. P. Kilpatrick y otros, *The image of the Federal Service*, Brookings, Washington, 1964, p. 283.
50. David T. Stanley, *The higher Civil Service*, Brookings, Washington, 1964, pp. 4 y 5.
51. L. Cappelletti, *op.cit.*
52. L. Cappelletti, *op. cit.*, p. 26.
53. Cf. *La burocracia central en Italia. Analisis sociologica*, Giuffrè, Milán, 1965.
54. Alain Darbel y Dominique Schnapper, *Morphologie de la haute Administration française*, vol. I, *Les agents du système administratif*, Mouton, Paris-La Haya, 1969, y vol. II, *Le système administratif*, Mouton, Paris-La Haya, 1972.
55. *Ibid.*, vol. I, p. 13.
56. *Ibid.*, vol. I, p. 18. La cita de Bottomore, vol. II, p. 110.
57. *Ibid.*, vol. I, p. 92, nota 2, y vol. II, Annexe III, "Plan de sondage", pp. 242-247.
58. Cf. J. Siwek-Pouydesseau, *Le personnel de direction des Ministères*, Colin, Paris, 1969.
59. Ezra N. Suleiman, *Politics, power and bureaucracy in France. The administrative elite*, Princeton University Press, Princeton, 1974.
60. Lo que se ha puesto de relieve, por ejemplo, en un extenso comentario de Steven Englund aparecido en la *New York Review of Books*, reproducido más tarde en *Le Nouvel Observateur*.
61. Tesis de Michel Crozier: Cf. *The bureaucratic phenomenon*, The University of Chicago Press, Chicago, 1964, p. 309.
62. Cf. E. N. Suleiman, *op.cit.*, pp. 239-281. Quisiera hacer notar que Suleiman utiliza en su cuestionario algunas preguntas específicas que fueron redactadas especialmente para el cuestionario de la élite burocrática española de 1967, cuestionario que conoció a través del Prof. Juan Linz, y al que no llega a referirse en ningún momento; las preguntas en cuestión son las número 7, 12, 13, 13a, 13b, 15, 35, 47, 48, 49, 50 y 51 del cuestionario que figura como apéndice al presente trabajo. La única referencia indirecta a la encuesta española es una cita a pie de página del trabajo de Linz y de Miguel en el vol. *Sociología de la Administración pública*. Cf. p. 78, nota 18.
63. A. H. Halsey y I. M. Crewe, *Social Survey of the Civil Service*, publicado como vol. 3 (1) del Fulton Report, H. M. S. O., Londres, 1969.
64. *Ibid.*, p. 56.
65. H. E. Dale, *The higher civil service of Great Britain*, Oxford University Press, 1941.
66. Un avance de estos dos últimos temas fue presentado al 8.º Congreso Mundial de Sociología, celebrado en Toronto en el verano de 1974, con el título de *Two bureaucratic phenomena: formalism and satisfaction within the Chilean administration*, multicopiado.
67. Algunos de los más importantes se incluyen en la bibliografía que figura al final de este estudio.

Capítulo 2

LA ELITE BUROCRÁTICA EN LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA

1. Introducción: la formación de la burocracia española

La formación de la burocracia española ha sido historizada, con más o menos detalle, describiendo grandes fases a través de sus instituciones características, y siempre con un cierto grado de confusión entre la estructura y distribución del poder político, la organización y funcionamiento del aparato administrativo propiamente dicho, y la profesionalización y diferenciación de los “medios personales de gestión del poder público”¹, esto es, el proceso de formación de la burocracia estatal. Obviamente, los tres niveles de análisis están interconectados y son mutuamente dependientes, pero las realidades históricas que se dan en unos y otros no son las mismas, y su confusión produce como consecuencia una mayor atención a los aspectos políticos e institucionales y lagunas bastante extensas en lo que al conocimiento de los servidores públicos se refiere.

No es del caso aquí intentar un panorama histórico de la administración española en ninguno de los tres planos mencionados, ni a lo largo de las épocas para las que existe investigación suficiente. Para la contextualización histórica de la élite burocrática española a la que se dedica el presente estudio es necesario y suficiente examinar someramente la fase más inmediata del proceso de formación de la función pública española; en concreto, desde la mitad del siglo XIX en adelante², y ello, además, prestando específicamente atención a dos aspectos de singular relieve: de una parte, lo que podríamos llamar profesionalización burocrática, es decir, adquisición de la inamovilidad a través de la despolitización, o, mejor dicho, a través de la independización del funcionario de los avatares políti-

cos; de otra parte, el fenómeno de diferenciación burocrática, que estratifica el conjunto de servidores públicos, delimitando así la élite que interesa estudiar, y que al mismo tiempo compartimenta dicha élite en grupos funcionales, profesionales, corporativos u orgánicos.

Nos interesa, pues, aquí el pasado inmediato, con el solo objeto de hacer inteligible al máximo la situación y el papel de la élite burocrática en la Administración española. Ni siquiera el tránsito de la burocracia del antiguo régimen a la de la época constitucional va a ser objeto de referencia alguna³, por más que exprese el primer momento de modernización del sistema burocrático, que comienza a adaptarse a la evolución de la sociedad estamental hacia una sociedad clasista y un incipiente capitalismo. Lo que importa es destacar varias claves históricas para la comprensión de la peculiar fisonomía que presenta la élite burocrática española en la actualidad, y que pueden concretarse en las notas que caracterizan a los referidos procesos de profesionalización y diferenciación.

2. El proceso de profesionalización burocrática

Aunque durante el antiguo régimen algunos sectores de la burguesía urbana llegaron prácticamente a monopolizar sectores enteros del servicio del rey, no puede decirse, sin embargo, que con ello se impulsara ningún tipo de ordenación de la función pública: la enajenación de oficios, la herencia, el otorgamiento de credenciales como simples beneficios, determinadas formas contractuales, etc., eran las pautas más comunes de organización burocrática.

Esta situación se prolongó hasta mitad del siglo pasado, concretamente hasta el Real Decreto de 18 de junio de 1852, con el que Bravo Murillo quiso hacerle frente a la vista de la escasa entidad de las reformas parciales introducidas en la primera mitad del siglo. El Real Decreto de 1852 intentó la primera ordenación general de la función pública, regulando el ingreso, ascenso, retribución, derechos y obligaciones de los funcionarios, clasificándolos por categorías, y estableciendo un sistema de reglamentaciones especiales de personal en cada ministerio. Se ha dicho que la finalidad perseguida por el Real Decreto "fue, sobre todo, poner término en lo posible a la arbitrariedad en el nombramiento de personal"⁴, aunque es claro que tal arbitrariedad se refería no sólo al nombramiento, sino al cese de los

funcionarios: este es, precisamente, el tema de la falta de profesionalidad de los servidores públicos.

La cuestión es de una extraordinaria importancia, pese a lo cual se conoce bien poco sobre ella. Los avatares de la guerra de la independencia y los cambios de régimen de 1814, 1820 y 1823 provocaron “terribles depuraciones”⁵ entre los servidores públicos en razón del bando ideológico en que militaban. Tras la muerte de Fernando VII puede decirse que las depuraciones se institucionalizan, dando lugar al fenómeno de la cesantía, en virtud del cual las alternativas de gobierno entre moderados y progresistas determinaban el cese de los funcionarios nombrados por *la situación* anterior y la expedición de credenciales a otros diferentes.

La explicación dada al fenómeno oscila entre la consideración de factores ideológicos, que abonarían la necesidad de que toda la maquinaria gubernamental comulgase con los mismos ideales políticos, y la atención al puro mecanismo fáctico de las clientelas políticas, en cuya virtud el partido o grupo triunfante que reparte prebendas desde el poder se garantiza así una adhesión entre los interesados que de otra forma no conseguiría. Ejemplo de la primera interpretación puede ser Lalinde, para quien el “politicismo” de los empleados públicos —es decir, su rotación por las oficinas públicas al ritmo de los cambios gubernamentales— es una consecuencia de la actitud de los políticos, que “no conciben el neutralismo en este terreno y piensan que la Administración tiene que estar compuesta íntegramente por las personas pertenecientes al credo del grupo o grupos a quienes la opinión popular ha conferido el encargo de gobernar”⁶.

Sin embargo, es el mismo Lalinde el que maneja las piezas de la otra interpretación, la no ideológica, al recordar que en los siglos XIV y XV los monarcas dispensan los oficios como merced real para ganar partidarios a su causa, recordando que “todavía en el período de los Austrias” se utilizaba como favor por el monarca el nombramiento para cargos públicos⁷. Desde este punto de vista, la clientela de personajes, grupos o partidos se beneficiaría del favor político del nombramiento para un puesto burocrático —desde ministro hasta mozo de almacén, dice Nieto⁸—, con lo que la relación patronazgo-clientela permitiría obtener a cambio apoyo político. Y no se piense que a cambio de la credencial el nuevo —o, más bien, recurrente— funcionario prometía solamente fidelidad y un voto en

la eventualidad de que hubiera de emitirlo: al contrario, lo que el patrono obtiene de su cliente es, sobre todo, presión política en el enrarecido ambiente de la corte para mantener *la situación* o, en su caso, reponerla. Un observador extranjero supo ver con claridad esta actividad del cesante: "en lugar de buscar una nueva ocupación, concentraba su interés única y exclusivamente en volver a desplazar a los que ahora gobernaban, a los *empleados*, y ocupar de nuevo su lugar"⁹.

Tanto da que esta versión castiza del *spoils system* se atribuya a un deseo de los políticos de politizar al funcionariado en aras de una mayor seguridad ideológica de la máquina burocrática, como que respondiese a una pura relación de clientela sin mayor contenido ideológico, basada en la corrupción, la falta de empleos en el sector privado de la economía, o, como con más trivialidad se ha apuntado frecuentemente, en una suerte de "empleomanía" característica de determinados grupos de la sociedad española. Lo cierto es que la alternativa empleado-cesante se da para multitud de españoles desde 1833 hasta 1918, y sin que sucesivos intentos de acabar con esta situación estatuyendo la inamovilidad y despolitizando en este sentido la función pública tengan mayor éxito.

Repetidas veces se ha afirmado que el Real Decreto de 1852 estableció la inamovilidad funcional, destacándose incluso la precocidad de la medida adoptada por Bravo Murillo, ya que el *spoils system* americano no finaliza hasta la Pendleton Act de 1883, y el *patronage* inglés hasta el informe Northcote-Trevelyan de 1855. Pero, de hecho, ni la norma de 1852 estableció tan radicalmente las condiciones de la inamovilidad, ni las circunstancias posteriores permitieron su aplicación, aunque formalmente la norma está vigente hasta 1918.

Pese a algunos replanteamientos del tema, particularmente por Narváez, Serrano, Maura y Silvela¹⁰, las cesantías continúan, constituyendo el caos de la movilidad el *ius commune* de la función pública¹¹. Sólo con la Ley de Bases de 22 de julio y el reglamento de 7 de setiembre de 1918 se acaba con el sistema de las cesantías.

Pero lo que aquí interesa destacar, más que el puro hecho de las vicisitudes a través de las cuales alcanza el nivel de profesionalidad el conjunto de la burocracia española, es la circunstancia de que en pleno sistema de cesantías hay algunos grupos de funcionarios que tratan de quedarse al margen de los vaivenes políticos, eximiéndose

del despido e impidiendo el intrusismo de las nuevas credenciales. De la Oliva ha señalado que “si ni se quería, ni se podía, ni se debía llegar de un golpe a la inamovilidad de todos los empleados públicos, algunos grupos de éstos —los más capaces o necesarios, o los más influyentes— querían y podían ir logrando en su beneficio, poco a poco, con avances y retrocesos, una normativa propia, un *ius singulare* o *privilegiado* que les liberase de la falta de permanencia y demás inconvenientes del *ius commune* aplicable a la masa funcional”¹². Estos grupos son los funcionarios o cuerpos “organizados o constituidos por leyes especiales”. Prescindiendo ahora de la indudable importancia que la técnica del privilegio supone para la diferenciación entre cuerpos generales y especiales, lo que interesa destacar aquí es la relación históricamente existente entre el logro de un mínimo de profesionalismo a través de la inamovilidad, y la autonomía corporativa, en especial por lo que se refiere a los cuerpos de nivel superior. Esta tendencia autonómica¹³, que en muchos casos llegará hasta una situación de autogobierno corporativo, entiendo que es una característica esencial de la élite burocrática española. No conozco estudios detallados de esa singularización privilegiada que ayudó a algunos grupos a conseguir la inamovilidad, pero seguramente pondrían de relieve que hay un apreciable grado de continuidad entre dichos grupos y la élite burocrática posterior. Cuando en 1918 la generalidad de los funcionarios públicos españoles queda a salvo de la arbitrariedad política, los grupos que desde mucho antes la disfrutaban seguramente habían obtenido para entonces un status especial. Gutiérrez Reñón subraya que este particularismo no cesó con la generalización de la inamovilidad, sino que los ordenamientos especiales y privilegiados adquirieron el rango de primera fuente del derecho funcional¹⁴, lo que claramente pone de manifiesto que esa situación “especial” se había convertido en una fuente de ventajas que podía ser explotada en beneficio de los interesados. Por ello subsiste la peculiaridad normativa de ciertos grupos funcionariales, pese a extinguirse en 1918 su justificación histórica. Y, claro es, si el particularismo es la característica de los cuerpos con mayor status, es decir, de los cuerpos de élite, es lógico que se generalice a todo el sistema burocrático, para el que aquéllos funcionan como grupo de referencia.

En resumen, la precoz profesionalización de algunos grupos funcionariales con anterioridad a 1918 fue el resultado de la utilización

de estrategias particularistas, que configuraron como privilegiados —y no sólo en sentido jurídico— a dichos grupos, y que permanecieron en funcionamiento después de consagrarse la inamovilidad a la vista de las ventajas que la situación excepcional, particular, privilegiada o especial ofrecía a los miembros del grupo que la disfrutaba. Insisto en este rasgo histórico que caracteriza el proceso de formación de la burocracia española, por entender que es una de sus peculiaridades estructurales más notorias, que, por supuesto, subsiste en la actualidad, incluso consagrada formalmente por la normativa vigente, ya que, como ha puesto de relieve Gutiérrez Reñón, la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 —la norma “general” de la función pública española— se aplica íntegramente a menos del diez por ciento del total de funcionarios¹⁵. Entiendo, por tanto, que las características que perfilan la fisonomía de la élite burocrática han de valorarse y explicarse teniendo bien presente el particularismo del sistema.

3. El proceso de diferenciación de la élite

Es muy cierto que entre los grupos, cuerpos o funcionarios “organizados o constituidos por leyes especiales” —los *iura singularia*— pueden distinguirse unos que se apoyan en el puro “particularismo legislativo” y otros que se apoyan en la posesión de una determinada titulación académica¹⁶. Pero en realidad, y a la vista tanto del contexto político-administrativo como de los efectos de la singularización, se trata de unos grupos *sin pretextu*, apoyados en la pura retórica, y otros *con pretextu*, el del título facultativo. Lo que para estos segundos está en juego no es la justificación funcional de las cualificaciones profesionales, sino la oportunidad de singularizarse respecto del común: se está “aparte” gracias a que se posee un título. Pese a la utilización de sistemas de mérito para el ingreso —la oposición—, el status del grupo privilegiado es decididamente adscriptivo, ya que no se legitima por la función o los servicios que presta.

Pero lo que me interesa subrayar es que esta diferenciación burocrática (insisto, tan poco estudiada) anterior a 1918, que separa a los funcionarios en sujetos a la cesantía e inamovibles, no es la consecuencia de decisiones racionales, o necesarias para los objetivos perseguidos por la Administración: se trata de conquistas de grupo en

beneficio del propio grupo que, si bien prepararon el terreno para la profesionalización burocrática de 1918, también malformaron hasta el día de hoy la Administración española.

En todo caso, el conjunto de privilegiados se configuró desde el primer momento como una élite: aparte de la sustancial ventaja de la inamovilidad, los interesados consiguieron evitar en sus grupos la integración del personal militar, a veces masiva, como ocurre con la Ley “de sargentos” de 1885; de esta forma, algunos grupos se constituyen como “escalas cerradas”, lo que tiene también la consecuencia de limitar los ascensos a la pura antigüedad, acabando así con fuentes potenciales de conflicto intragrupo, subrayando de esta forma una vez más la excepcionalidad de situación que les es propia¹⁷. Y no hay que olvidar, como recuerda de la Oliva, que “es obvio que otra decisiva ventaja del *ius singulare* consistía en la posibilidad de lograr mejoras económicas o retributivas, factibles si benefician sólo a cuerpos o grupos de funcionarios de reducido número e inalcanzables para toda la masa de empleados públicos”¹⁸.

He aquí, pues, una colección de rasgos sobradamente capaz de diferenciar una élite: ante todo, la seguridad en el empleo, y ello a causa de un estatuto especial; inmediatamente, la negativa a integrar militares, con lo que además de eludir un factor de competitividad, se singulariza a los titulares del privilegio; a renglón seguido, el ascenso por antigüedad, que da cohesión al grupo eliminando tensiones internas; por fin, la obtención de rentas superiores, lo que exige un cierto grado de malthusianismo. En definitiva, los grupos que obtenían este tratamiento constituían la élite burocrática de la época.

Y no hay razón alguna para atribuir un papel especial a la titulación académica en este proceso: cuando tal titulación existió fue solamente un factor pretextual, adquiriendo el término *facultativo* una significación decididamente elitista, que en algunos casos se ha conservado hasta hoy¹⁹. Buena prueba de que el fenómeno de diferenciación de la élite burocrática no se basó en la posesión de titulación superior es que los cuerpos de funcionarios no se han clasificado nunca en la Administración española por el nivel educacional exigido, que es lo que sucede en la mayoría de los países, sino por la especialidad o ausencia de especialidad de su estatuto —e incluso por la pura afirmación de la especialidad, que es lo que sucede en la normativa vigente²⁰. Por otra parte, se indicaba más arriba que entre los grupos de la élite los había “facultativos” y simplemente “organiza-

dos o constituidos por leyes especiales". No hay que decir que actualmente se exige la titulación universitaria para el ingreso en todos los cuerpos que, con criterios fácticos, pueden considerarse elitistas, si bien no todos los cuerpos con exigencia de titulación superior podrían calificarse empíricamente como de élite. La diferenciación de la élite es, pues, el resultado de la conquista de privilegios.

Pero no se piense que la estratificación del aparato burocrático acaba con esta partición: dentro de la misma élite el proceso diferencial se hace extremadamente complejo. La principal razón para ello ha sido —y es, por supuesto— la patrimonialización de la organización por los grupos funcionariales²¹. La diferenciación burocrática refleja así innecesariamente la necesaria diferenciación orgánica, con lo que a esa colonización, apropiación y patrimonialización de trozos completos de la organización ha correspondido una "dispersión corporativa" que ha introducido una nueva dosis de particularismo en el sistema, llegando en ocasiones a una verdadera atomización en grupos y grupúsculos, todos ellos formalizados como cuerpos funcionariales. Una vez más se comprueba que esa diferenciación intraélite no es el resultado de la formación de grupos funcionales en atención a sus tareas, sus habilidades profesionales, o su distinta titulación, ya que con frecuencia se observan cuerpos que atienden idénticas funciones, cumplen las mismas tareas y tienen igual titulación, pese a lo cual sus fronteras están cuidadosa y celosamente dibujadas: el proceso ha terminado por cerrarse, y el puro hecho diferencial se considera en sí mismo un símbolo de status.

Es importante, en resumen, percibir el proceso de diferenciación de la burocracia española como movido por el particularismo: de otra forma resultaría inexplicable la proliferación de cuerpos, la identificación de muchos de ellos con las estructuras orgánicas sobre las que viven, la exigüidad de los efectivos de bastantes, las diferencias retributivas observables y no justificables, y la pervivencia histórica de un mosaico de tan dudosa eficacia para una Administración moderna.

4. Posición actual de la élite burocrática

Para terminar con el presente cuadro de las líneas generales sobre las que se mueve la élite burocrática, se indican a continuación

sus relaciones con los sistemas político y económico de la España actual, con objeto de apreciar mejor su posición o papel en la sociedad española.

Las relaciones entre la élite burocrática y cualquier sistema político en el que no esté institucionalizado a través de un juego de partidos el mecanismo de reclutamiento, formación, entrenamiento y selección de políticos, han de ser muy estrechas, como es el caso de España. Administración y política son en nuestro país dos campos sumamente próximos, entre los que hay un habitual intercambio de personas, lo que supone una despolitización formal de la Administración y una politización real —en la dirección de la ideología o mentalidad política del Régimen— entre los miembros de los estratos superiores de la burocracia que son designables para cargos políticos. La burocracia, pues, es un campo privilegiado para el reclutamiento de la clase política, asumiendo así la Administración la función de ser un canal de selección de élites políticas. Y esto en dos planos: funcionarios ocupando cargos políticos gubernamentales, y funcionarios procuradores en Cortes.

Con respecto a los funcionarios en cargos políticos del Gobierno, esto es, los que ocupan o han ocupado los puestos de ministro, subsecretario, director general o cargos de rango equivalente en los ministerios civiles, es fácil constatar que alrededor de un 80 % de los nombrados para tales cargos tienen la condición de funcionarios de cuerpos superiores de la Administración civil central²². En concreto, a principios de 1965, la presencia de funcionarios civiles en los cargos de designación política de los ministerios civiles era como sigue:

Tabla 1

*Funcionarios civiles en cargos de designación política
(ministerios civiles, año 1965)*

Cargos	Número total de cargos	Número de cargos cubiertos por funcionarios
Ministros	13	9
Subsecretarios	14	13
Directores generales y secretarios generales técnicos	100	89
Total	127	111

Es decir, que en ese momento casi el 90 % de los cargos políticos estaban cubiertos por funcionarios civiles de la Administración central²³. A principios de 1971 la proporción de funcionarios en los altos cargos mencionados había descendido a poco más del 70 %. No sé si ese apreciable descenso en el número de funcionarios civiles designados para los puestos de ministro, subsecretario y director general responde o no a la tesis mantenida por Alejandro Nieto²⁴, a saber: que la paulatina definición de tendencias dentro del Régimen ha polarizado una suerte de afinidades políticas homogéneas, las cuales han llenado en cierto sentido el vacío político existente con anterioridad, y que había sido ocupado por los cuerpos de funcionarios en virtud de la afirmación de su competencia técnica. En resumen, los grupos articulados en esas tendencias por su afinidad política tenderían a desalojar a los cuerpos de funcionarios, usurpadoramente instalados en el indicado vacío. El acceso a los altos cargos, dice Nieto, no seguiría una pauta “tecnocrática”, condicionada por la competencia técnica del individuo o del cuerpo al que pertenece, sino que respondería a “una integración o amistad con grupo de afinidades homogéneas. Y esta integración prima ya sobre la integración en un cuerpo... Los cuerpos de funcionarios empiezan a sentirse desalojados de sus beneficios tradicionales”²⁵.

Y, sin embargo, puede que en la práctica las cosas sean más complicadas, toda vez que también los altos funcionarios pueden estar integrados —y, desde luego, muchos de ellos lo están— en esas tendencias, y participan de las dichas afinidades. Sin duda que la pertenencia a un cuerpo como criterio de promoción política puede ser desplazado por el de la afinidad con una tendencia, y creo que el fenómeno está correctamente indicado. El problema es que en muchos casos la persona designada será la misma, habiendo variado solamente el criterio en virtud del cual se lleva a cabo la designación, lo que enmascara la realidad del peso del aparato burocrático en la vida política, dándole más relieve del que posiblemente tenga.

En todo caso, si una autoridad es designada *qua* ciudadano afín a una cierta tendencia, siendo además miembro de un cuerpo perteneciente a la élite funcional, es obvio que su actuación en el cargo no será completamente aséptica respecto del aparato burocrático, sino que también se comportará *qua* funcionario. De alguna manera continuaría teniendo vigencia el lamento de Manuel Pavía, producido en los comienzos de la Restauración: “Pero lo más grave de este

desventurado país es que los ministros no son de la nación, sino de sus cuerpos respectivos, hacen causa común con sus subordinados por decoro y compañerismo mal entendido y perjudicial, y se creen en el deber sagrado de defenderlos aunque estén convencidos hasta la evidencia de que no tienen razón sus representados"²⁶.

Sea de ello lo que fuere, parece aventurado correlacionar sin más datos el posible descenso porcentual de funcionarios civiles en los altos cargos del Gobierno con la aparición de las afinidades, tendencias y homogeneidades de las que se hablaba más arriba, y de las que en los últimos cuatro o cinco años se ocupa a diario la Prensa. La información disponible para 1971 es la que figura en la tabla siguiente²⁷:

Tabla 2
*Funcionarios civiles en cargos de designación política
(Ministerios civiles y otros servicios, año 1971)*

Cargos	Número total de cargos	Número de cargos cubiertos por funcionarios	%
Ministros	13	8	62
Subsecretarios	15	8	53
Directores generales y secretarios generales técnicos	98	77	79
Otros altos cargos	122	95	78
Embajadores	54	51	94
Gobernadores civiles	50	12	24
Total	352	251	72

Otro aspecto de interés a considerar aquí es la presencia de los funcionarios en las Cortes, que denota también una particular influencia de la Administración y sus cuerpos en la vida política y, a través de ellos, del Gobierno. Por supuesto que esta presencia responde a la estructura de un sistema político en el que no existe una declaración formal del principio de separación o división de poderes: antes al contrario, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Estado dispone que "el sistema institucional del Estado español responde a los principios de unidad de poder y coordinación de funciones". Por ello, se ha dicho, "no hay que extrañar que en la composición actual

de las Cortes figure un gran número de procuradores que ostentan al mismo tiempo otros cargos políticos o pertenecen al servicio activo de diversos cuerpos de la Administración pública²⁸.

En 1966 (legislatura 1964-1967), y excluyendo los militares y los funcionarios de la Administración local e institucional, había en las Cortes 142 funcionarios civiles de la Administración central, lo que supone el 24 % de los procuradores de esa legislatura. En 1969 (legislatura 1967-1970) ese número se había incrementado a 162 funcionarios, que eran el 29 % del total²⁹. En 1971 (legislatura 1970-1973) el número llegaba a 172, y la proporción al 33 % de los procuradores³⁰. Hay, pues, un crecimiento constante del número absoluto y porcentual de funcionarios civiles procuradores en Cortes, que sería necesario ver cómo evoluciona posteriormente, y si se produce algún descenso que pudiese ser atribuido, de acuerdo con la hipótesis de Nieto, al paulatino desplazamiento de los cuerpos de funcionarios de los centros de poder del país.

Los datos disponibles para la legislatura que incluye el último momento señalado (1971) indican que 146 de los 172 funcionarios tenían título universitario: esto es, el 85 % de los procuradores funcionarios pertenecían a la élite burocrática, entendiéndose en este momento por tal la que integra los cuerpos para cuyo ingreso se exi-

Tabla 3

Cuerpos de funcionarios con más miembros en las Cortes

Cuerpo	Porcentaje sobre el total de procuradores funcionarios civiles	
	1967	1971
Catedráticos de Universidad	19	20
Abogados del Estado	15	14
Ingenieros (varios cuerpos)	14	12
Técnicos de Administración Civil	6	8
Letrados del Consejo de Estado	7	3
Inspectores de Trabajo	4	3

Fuentes: 1967: J. Feo y J. L. Romero, "La Administración Pública comparada en tres países continentales: España, Francia y Alemania", *Sociología de la Administración Pública española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid (1968), p. 346. 1971: Seminario de Derecho Administrativo, *La burocracia...*

ge titulación superior. La élite consolida así sus posiciones, pues en 1967 sólo incluía el 83 % de los procuradores funcionarios de la Administración central civil. Los cuerpos más representados en ambos momentos son los que se indican en la tabla 3.

El porcentaje de funcionarios civiles sobre el total de procuradores es diferente según los distintos grupos que se consideren. Y así, también para 1971, los presidentes de altos organismos, los rectores de universidad, y los representantes de instituciones culturales arrojan el 100 % de sus miembros funcionarios públicos; es claro que esto ha de ser así en los dos primeros grupos, pues se trata de procuradores por razón del cargo, y éste recae en funcionarios públicos. A continuación figura el grupo de los ministros, en el que el porcentaje de funcionarios asciende al 58 %. Con el 48 % de funcionarios se sitúan los consejeros nacionales del Movimiento, así como los representantes de asociaciones, colegios y cámaras. El 30 % de los representantes de la Administración local son funcionarios civiles de la Administración central. Y el 28 % de los representantes de la familia y de los designados por el Jefe del Estado. Por último, el grupo con menos presencia de funcionarios es el de la Organización Sindical, con sólo el 16 %, aunque debe hacerse notar que los funcionarios propios de la Organización Sindical no se han computado como funcionarios civiles de la Administración central y, por consiguiente, no pesan en el anterior porcentaje.

Uno de los grupos en que la proporción de funcionarios es más alta es, curiosamente, el de los consejeros nacionales del Movimiento, pese a que el Consejo Nacional es una institución esencialmente política, no técnica, que viene siendo denominada habitualmente como “cámara política”, “alta cámara”, e incluso como “cámara de las ideas”, todo ello con un grado mayor o menor de precisión jurídica y política³¹. Por ello es tanto más destacable la masiva presencia de funcionarios civiles —casi la mitad de los consejeros—. Entre los consejeros nacionales hay un grupo, conocido por “los cuarenta de Ayete”, o “los notables”, de especial relieve, al que se refiere el artículo 13, apartado b), de la Ley Orgánica del Movimiento, “designados por el Caudillo entre personas de reconocidos servicios”, que adquirirán permanencia hasta la edad de 75 años al cumplirse las previsiones sucesorias, y que cooptarán a los futuros miembros del grupo. Pues bien, compulsando la lista de tales consejeros al 1.º de setiembre de 1973 con el índice alfabético de funcionarios³², resulta

que 14 de entre ellos son funcionarios civiles de la Administración central, esto es, el 35 %.

Obviamente, y sin necesidad en este momento de aportar más datos, la presencia —y la influencia— de los funcionarios civiles es muy acusada en la vida política española. No es nuevo el tema, y con frecuencia es objeto de atención, tanto en periódicos y revistas como en la literatura especializada³³. Aquí se trata solamente de recordar el hecho y su magnitud como coordenadas en las que inscribir el contenido del presente estudio. No es, en efecto, indiferente que entre un 70 y un 90 % (según los cargos que se tengan en cuenta) de los cargos públicos de designación política estén cubiertos por funcionarios civiles, ni que alrededor de un 30 % de los procuradores en Cortes y de un 50 % de los consejeros nacionales del Movimiento también lo sean. Los funcionarios, o, mejor dicho, la élite burocrática, tiene un enorme peso político en España: no podía ser de otra forma, habida cuenta de las características autoritarias del régimen³⁴.

Por lo que hace al sistema económico, la presencia en él de los funcionarios es indudable: en 1971, entre 190 sociedades anónimas españolas con más de 50 millones de pesetas de capital desembolsado, 138 incluían funcionarios de la Administración central civil en sus consejos de administración³⁵, es decir, el 73 % de ellas. Del total de 2.436 consejeros, 351 eran funcionarios, esto es, el 14 %. Es curioso observar que la proporción de funcionarios sobre consejeros es cinco veces menor que la de consejos con funcionarios sobre el total de consejos: podría decirse que las empresas importantes procuran tener en el consejo de administración algún funcionario (lo tienen tres de cada cuatro empresas), cosa que siempre les puede ser de utilidad en sus relaciones con la Administración. Pero con estos datos no puede decirse que exista una presencia masiva de funcionarios en los órganos de dirección de las grandes sociedades anónimas del país. Sin embargo, los datos varían bastante según los ramos o sectores considerados.

La relación entre porcentajes, que aparece en la última columna de la tabla de página siguiente, sugeriría que es en la banca privada donde se daría más el fenómeno de la “utilización” del funcionario-consejero (pocos consejeros, pero en muchos consejos): en 50 de los 67 bancos cuyos consejos se han analizado, sólo hay 90 funcionarios entre algo más de 1.000 consejeros. En cambio, en el sector de



Tabla 4

*Funcionarios civiles de la Administración central
en consejos de administración de sociedades anónimas
de más de 50 millones de pesetas de capital desembolsado. 1971*

Sector	A	B	$\frac{A}{B}$
	% de consejos con funcionarios sobre el total de consejos	% de funcionarios sobre el total de consejeros	
Automóviles	59	15	3,9
Banca privada	75	9	8,3
Construcción de buques.....	100	15	6,6
Energía	80	22	3,6
Construcción	67	17	3,9

Fuente: Datos en Seminario de Derecho Administrativo, *La burocracia...*

la energía (electricidad, gas y energía nuclear), de las 50 sociedades, 40 tienen funcionarios entre sus consejeros, habiendo 140 funcionarios de un total de 634 consejeros. Sea de ello lo que fuere, no es despreciable el peso de la élite burocrática en las grandes sociedades mercantiles e industriales.

No hay cálculos análogos para el resto del sector privado. Pero de los funcionarios entrevistados en la presente investigación, el 21 % aseguran que, además y aparte de su trabajo en la Administración pública, trabajan para la empresa privada como asesores, consejeros de administración, empleados, o, simplemente, ejercen algún negocio o industria por cuenta propia. Así, la imagen de dos mundos desconectados, el burocrático y el de la empresa privada, es difícil de sostener³⁶. De aquí que la hipótesis de Linz y de Miguel de que la élite burocrática es una élite "aislada", entendido el hecho como una "radical separación y distinción entre la élite funcional y la empresarial", e incluso como una "oposición dialéctica entre una *burguesía* industrial y una *clase media* tradicional, profundamente desconectadas"³⁷, deba ser objeto de una verificación mucho más detallada de lo que lo ha sido hasta el momento. En mi opinión, que uno de cada cinco miembros de la élite burocrática simultanee su trabajo administrativo con actividades de dirección o asesoramiento empre-

serial no es una prueba de profunda desconexión, sino el indicador de un apreciable grado de conexión, que puede tener manifestaciones muy diversas según las actividades que se consideren y la localización geográfica de la actividad. Pienso que será bastante raro encontrar funcionarios en los despachos de dirección situados en las fábricas catalanas, pero algo más probable dar con ellos en las asesorías de las grandes firmas ubicadas en los modernos edificios de oficinas barceloneses; y la probabilidad será seguramente mucho mayor si se trata de Madrid. Pero todo esto está por estudiar. Y está por razonar que parezca “poca” o “mucha” conexión entre las élites burocrática y empresarial la de un 21 % de altos funcionarios con actividades empresariales, o la de un 73 % de grandes sociedades con consejeros funcionarios. Para que esa calificación no sea un mero juicio de valor basado en la particular ideología de cada cual sería necesario contar con comparaciones internacionales y datos temporales.

Por ello será conveniente mantener la duda acerca del presunto aislamiento de la élite burocrática española, o, más ampliamente, sobre el grado de conexión de la Administración pública y la empresa privada al margen de los canales institucionales existentes, es decir, por la vía de la comunidad de intereses entre las élites dominantes en ambos sectores de la vida nacional. Puede que sea incluso conveniente formular como hipótesis de trabajo la de la existencia de un amplio margen de intereses comunes: pero ello desborda las posibilidades de este trabajo. En todo caso, no puede perderse de vista ese 21 % de altos funcionarios que declaran desempeñar (altas) tareas empresariales, ni la presencia de funcionarios en la mayoría de los consejos de administración de las más grandes sociedades anónimas.

En conclusión, la élite burocrática española se nos presenta como un conjunto de grupos —los cuerpos de funcionarios— altamente diferenciados entre sí en un plano formal, con una tradición de privilegio consagrada incluso por las normas vigentes, estratificada en función de puros criterios históricos y de poder, y con un predominio de pautas particularistas. Su peso en la vida política es muy acusado, especialmente en tanto que los criterios de competencia técnica (atribuida al cuerpo al que se pertenece y no a las personas concretas) priman sobre otros valores o afinidades ideológicas. Y su contacto con el mundo privado de la industria y los negocios no es en absoluto despreciable.

La burocracia pública española está muy poco estudiada, y menos aún las actitudes y comportamiento de su élite. Las páginas que siguen tratan de ser una aportación a tal empeño, empeño que no se agotaría en el conocimiento de la élite o de la misma burocracia, sino que en mi opinión sería de decisiva importancia para comprender y explicar los procesos políticos, económicos y sociales en que se encuentra implicada la sociedad española.³⁸

NOTAS

1. Así denomina Lalinde a los funcionarios: véase referencia en la nota siguiente.
2. Información de fácil acceso sobre los aspectos históricos de la Administración española puede encontrarse, entre otros, en Fernando Cos-Gayón, *Historia de la Administración pública de España*, Villetti, Madrid, 1851; Juan Beneyto, *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Aguilar, Madrid, 1958; E. García de Enterría, *La Administración española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961; Alejandro Nieto, *La retribución de los funcionarios en España*, Revista de Occidente, Madrid, 1967; Miguel Artola, "La burocracia y la sociedad española. Perspectiva histórica", y A. de la Oliva y A. Gutiérrez Reñón, "Los cuerpos de funcionarios", *Sociología de la Administración pública española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid, 1968; José A. Escudero, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1969; B. González Alonso, *El Corregidor castellano*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970; Jesús Lalinde, *Los medios personales de gestión del poder público en la historia española*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970; *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970; idem *II Symposium*, 1971; idem *III Symposium*, 1974; Carlos Carrasco Canals, *La burocracia en la España del siglo XIX*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975.
3. Los aspectos más relevantes en Miguel Artola, *Los orígenes de la España contemporánea*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.
4. A. de la Oliva, "La articulación en cuerpos de la función pública española", *Documentación Administrativa*, n.º 96 (1965), p. 27.
5. A. Nieto, *La retribución...*, p. 26.
6. J. Lalinde, *Los medios personales...*, p. 47.
7. *Ibid.*, p. 35.
8. A. Nieto, *La retribución...*, p. 26.
9. Cf. Alfred Rühl, "Sobre el espíritu económico en España", traducido de la segunda versión del original -1928-, e incluido en *Textos olvidados*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973, pp. 23-85; la referencia en p. 62.
10. Comentadas por Lalinde, *Los medios personales...*, pp. 47-50.
11. Cf. A. de la Oliva, "La articulación...", art.cit., p. 38.
12. *Ibid.*, pp. 38-39.
13. Cf. A. Gutiérrez Reñón, "Estructura de la burocracia española", *Revista Española de la Opinión Pública*, Madrid, n.º 3 (1966), p. 24.
14. Respetándolos la Ley de Funcionarios de 1964: Cf. A. Gutiérrez Reñón, *Ibid.*, p. 24.
15. *Ibid.*, p. 15.
16. Cf. A. de la Oliva, "La articulación...", art.cit., p. 39.
17. Cf., en relación con la técnica de "escala cerrada", A. de la Oliva, "La articulación...", art.cit., p. 27, especialmente nota 24, y p. 41, especialmente notas 42 y 43. El lector no podrá

por menos de relacionar estos rasgos con los que distinguieron al Cuerpo de Artillería, y que motivaron su repetido enfrentamiento con el poder público: Cf. Raymond Carr, *España 1808-1939*, Ariel, Barcelona, 1969, pp. 290, 314, 538 y 561; J. R. Alonso, *Historia política del Ejército español*, Editora Nacional, Madrid, 1974, pp. 368 ss. y 500 ss.; Jorge Vigón, *Historia de la Artillería española*, 3 vols., Madrid, 1947, especialmente vol. II; E. Christiansen, *Los orígenes del poder militar en España, 1800-1854*, Aguilar, Madrid, 1974, pp. 41 ss., especialmente nota 105; Stanley G. Payne, *Los militares y la política en la España contemporánea*, Ruedo Ibérico, París, 1968, pp. 50-51, 109 y 203 ss.

18. A. de la Oliva, "La articulación...", art.cit., p. 41.

19. Por ejemplo, los cuerpos del Instituto Nacional de Estadística son los de estadísticos *facultativos* y estadísticos *técnicos*, representando respectivamente los estratos superior y subordinado. En otros casos, sin embargo, el término *facultativo* se ha degradado, no expresando siquiera la exigencia de titulación superior, lo que ocurre, por ejemplo, con el cuerpo de auxiliares *facultativos* de los servicios hidráulicos (a extinguir), o con la escala *facultativa* de delineantes. Quizá por ello algunos cuerpos han reforzado todo lo posible su denominación, como es el caso, por ejemplo, del cuerpo *especial facultativo* de técnicos comerciales del Estado.

20. Véase una excelente crítica de la clasificación legal en A. Gutiérrez Reñón, "Estructura..." art.cit., pp. 14-17.

21. Cf. E. García de Enterría, *La Administración...*, pp. 214-215.

22. No hay, que yo sepa, ningún estudio histórico al respecto, pero me consta que bajo la dirección de Mariano Baena del Alcázar se está trabajando en el tema.

23. No hay motivo especial para haber escogido aquí ese año, sino que poseo los datos no publicados del recuento que se realizó en el Seminario de Ciencia de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Madrid, bajo la dirección de A. Gutiérrez Reñón. Posiblemente, el estudio llevado a cabo en este Seminario fue la primera investigación empírica realizada en España sobre la presencia de los funcionarios en la esfera política, y sus resultados contribuyeron notablemente al desarrollo de las investigaciones posteriores en este campo.

24. A. Nieto, "Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios", *Estudios sobre la burocracia...*, pp. 127-150.

25. *Ibid.*, p. 147.

26. Cf. Manuel Pavía, *El Ejército del Centro*, Madrid, 1878, pp. 70-71, citado en S. G. Payne, *Los militares...*, p. 12.

27. Seminario de la Segunda Cátedra de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense, dirigido por Mariano Baena del Alcázar, *La burocracia en la sociedad española*, comunicación presentada a la I Semana de Estudios sobre la Burocracia española, Madrid, 1971, multicopiado.

28. DATA, S. A., *Quién es quién en las Cortes*, EDICUSA, Madrid, 1969, p. 32. Se está realizando una investigación por Rafael Bañón Martínez sobre "La presencia de la burocracia en las Cortes españolas", bajo la dirección de Mariano Baena. Un adelanto de la misma ha sido publicado con el título de "El Proyecto de Ley de incompatibilidades de los Procuradores en Cortes. Un comentario sobre la presencia en la Cámara de la Burocracia española", en *Revista Española de la Opinión Pública*, n.º 38 (octubre-diciembre 1974) pp. 77-91. Según estos datos, casi un 42 % de los procuradores de las nueve legislaturas habidas en el régimen han sido funcionarios, civiles o militares.

29. DATA, S. A., *Quién es quién...*, pp. 24-28 y 31-36.

30. Seminario dirigido por M. Baena, *La burocracia...*, pp. 2-3.

31. Cf. el artículo 21 de la Ley Orgánica del Estado y el 7 de la del Movimiento para los fines y funciones del Consejo Nacional.

32. Comisión Superior de Personal, *Funcionarios de la Administración civil del Estado y personal contratado. Índice alfabético*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1966.

33. Cf., como ejemplo, los trabajos citados de DATA, S. A. y del Seminario de Derecho Administrativo, así como Juan J. Linz y Amando de Miguel, "La élite funcional..." art. cit. y J. Julio Feo y José Luis Romero, "La Administración pública..." art.cit.

34. Cf. Juan J. Linz, "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España", en M. Fraga, J. Velarde y S. del Campo, eds., *La España de los años 70*, vol. III, *El Estado y la política*, tomo I, pp. 1467 a 1531.

35. Datos en Seminario de Derecho Administrativo, *La burocracia...*

36. Debe tenerse en cuenta que entre el 21 % indicado no se computa a quienes aseguran dedicarse al ejercicio libre de la profesión, aunque seguramente muchos de ellos, particularmente los abogados, estarán también en la práctica prestando servicios a empresas mercantiles o industriales.

37. Cf. Juan J. Linz y Amando de Miguel, "La élite funcional...", art.cit., p. 219.

38. Ya en segundas pruebas este libro, se ha publicado un importante número monográfico de la revista *Información Comercial Española*, del Ministerio de Comercio, sobre el tema de *La burocracia en España*, dirigido por Mariano Baena del Alcázar, y en el que el propio Baena y varios de sus colaboradores incluyen trabajos sobre el poder económico y político de la burocracia, así como otros temas del mayor interés. Cf. *Información Comercial Española*, Madrid, n.º 522 (febrero 1977).

Capítulo 3

QUIENES SON LOS FUNCIONARIOS DE ELITE

1. Introducción

La encuesta llevada a cabo en 1967 para conocer la estructura del grupo formado por los altos funcionarios españoles, así como sus actitudes respecto a una serie de cuestiones básicas, implicaba una definición de la élite burocrática que debe ser explicitada al máximo con objeto de poner de relieve los límites del grupo estudiado y los presupuestos en que se apoyó la definición.

Para definir operativamente a la élite burocrática se partió del concepto de “cuerpos superiores” elaborado por Gutiérrez Reñón, que incluía a todos aquellos cuerpos para el ingreso en los cuales se exige *actualmente* la titulación universitaria o de Escuela Técnica Superior (licenciado, arquitecto o ingeniero); dicho autor había confeccionado una lista de tales cuerpos, que se tomó como catálogo para acotar el conjunto de funcionarios que se consideraban, en principio, como pertenecientes a la élite burocrática¹. De otro lado, se determinó convencionalmente, en parte por razones de comodidad y en parte por motivos teóricos, que la definición de élite burocrática debería incluir únicamente a los miembros de ese conjunto que estuviesen destinados en Madrid. Dos elementos, por tanto, hacen operativa la definición: la pertenencia a un cuerpo de titulación superior y el destino en Madrid.

Al definir así la élite funcional, que él llama burocracia en sentido estricto, Gutiérrez Reñón había observado que la realidad administrativa presenta a los funcionarios estratificados en cuatro niveles por razón de las funciones ejercidas: un nivel superior de dirección,

estudio y asesoramiento; un segundo nivel de colaboración, gestión y mando de carácter intermedio; un tercer nivel de funciones auxiliares realizadas bajo supervisión inmediata y con arreglo a instrucciones precisas; y un cuarto nivel de actividades subalternas, de naturaleza simple y carácter predominantemente manual. En términos generales, los funcionarios se distribuyen entre esos estratos con arreglo al nivel educacional que les es exigido para su ingreso en la Administración pública, y que corresponde a los niveles de titulación del sistema académico: nivel superior (títulos universitarios y de Escuelas Técnicas Superiores), nivel medio (títulos de Escuelas Técnicas de Grado Medio, Escuelas Profesionales, y Bachiller Superior), nivel elemental (Bachillerato elemental) y nivel primario (certificado de estudios primarios o no exigencia de titulación). Este tipo de clasificación de los funcionarios, o, más exactamente, de los cuerpos a que pertenecen los funcionarios en atención al título exigido para el ingreso, es una característica común a la mayoría de las administraciones modernas. En Francia, por ejemplo, la clasificación consta de cuatro categorías, A, B, C y D, correspondientes con los niveles del sistema educacional; del mismo modo en Italia, con cuatro "carreras", las directiva, ejecutiva, auxiliar y subalterna; también en Alemania, con cuatro "servicios", superior, principal, medio y simple. En definitiva, el relieve de la titulación académica exigida es esencial para la identificación de la naturaleza y nivel de las funciones desempeñadas y de la influencia ejercida por los funcionarios de que se trate.

Como se ve, Gutiérrez Reñón trata de identificar un rasgo estructural de la propia organización —el nivel de titulación exigido para el desempeño de determinadas funciones— y no de observar una característica subjetiva —la titulación efectivamente poseída por un funcionario al margen de las exigencias formales—. En otras palabras, su definición de élite burocrática, que es la utilizada en el estudio, no incluiría, por ejemplo, a un funcionario que estuviera en posesión de un título universitario, pero que perteneciera a un cuerpo para el que se exigiese únicamente Bachiller elemental: como quiera que tal funcionario estaría desempeñando funciones propias del nivel de titulación exigido (esto es, funciones auxiliares), no formaría parte de la élite burocrática aunque personalmente estuviera en posesión de un título análogo al exigido para el ingreso en los cuerpos que desempeñan funciones directivas.

Por otra parte, esta definición de élite burocrática no exige for-

malmente que todos los miembros de la élite posean personalmente título universitario o de Escuela Técnica Superior, sino sólo que pertenezcan a un cuerpo para cuyo ingreso se exigiese en el momento de realización de la encuesta la posesión de dicha titulación. Ello obedece a que existen varios cuerpos que han formalizado la exigencia de titulación superior en un momento determinado, manteniendo como integrantes del cuerpo a quienes habiendo ingresado con anterioridad al establecimiento de tal requisito carecían de dicho título. Es obvio que, a todos los efectos, las personas en tal situación son miembros de la élite, pues desempeñan funciones definidas como tales al estar reservadas a funcionarios pertenecientes a cuerpos para cuyo ingreso se exige actualmente dicha titulación.

La segunda característica utilizada en la definición es la de que, de entre los funcionarios pertenecientes a cuerpos para cuyo ingreso se exige actualmente titulación superior, sólo se consideran integrantes de la élite burocrática aquellos que están destinados en Madrid. Este aspecto de la definición, aparte de la mayor facilidad y comodidad que ofrecía para la investigación, implica una serie de presuposiciones acerca del funcionamiento real de la Administración pública española, de su grado de centralización, y de lo que subjetivamente implica una carrera administrativa, así como de la propia estructura política del sistema español. Es obvio, por otra parte, que se utiliza en el presente estudio un concepto "nacional" de élite, lo cual excluye de la definición del universo a los funcionarios que puedan tener un relieve importante como miembros de una élite local, provincial, o incluso regional. Con ello no se trata en modo alguno de valorar más la pertenencia a una élite nacional que a otra de rango más limitado: en muchas ocasiones, sin duda, la capacidad de influencia social o sobre sectores específicos de la organización será mucho más intensa en zonas geográficamente limitadas que a nivel central o nacional. Pero aquí se trata de estudiar a una élite nacional, aunque muchos de sus miembros desenvuelvan en la práctica una influencia menor que muchos de sus colegas a niveles más limitados.

En resumen, por consiguiente, a los efectos del estudio se consideran miembros de la élite burocrática española a quienes pertenecen a un cuerpo de funcionarios para cuyo ingreso se exige en la actualidad la posesión de un título universitario o de Escuela Técnica Superior, y que sirven puestos de trabajo radicados en Madrid.

El número de funcionarios pertenecientes a cuerpos para los que

se exige titulación superior se computó al diseñarse el estudio en unos 23.000, a partir de los escalafones cerrados a 31 de diciembre de 1963 y publicados con posterioridad, agrupados en 75 cuerpos, cuya dependencia de los distintos ministerios es como sigue:

Tabla I
*Distribución por Ministerios y número de cuerpos
de los funcionarios de titulación superior*

Ministerio	Número de Cuerpos	Número de funcionarios
Presidencia del Gobierno	6	3.239
Asuntos Exteriores	2	493
Justicia	10	4.390
Hacienda	14	2.613
Gobernación	8	1.289
Obras Públicas	3	1.795
Educación y Ciencia	14	6.515
Trabajo	3	540
Industria	3	881
Agricultura	3	782
Comercio	3	245
Información y Turismo	4	129
Vivienda	2	74
Total	75	22.985

Fuente: A. Gutiérrez Reñón, "Estructura de la burocracia española", *REOP*, n.º 3 (1966), pp. 17-20.

Es preciso hacer varias observaciones acerca de dichos datos. En primer lugar, se recogen en ellos solamente funcionarios superiores de la Administración civil: quedan fuera, por tanto, los militares profesionales de los tres ejércitos, los funcionarios civiles de la Administración militar y los componentes de las fuerzas de seguridad y orden público y demás cuerpos militarizados (Guardia Civil, Policía Armada, etc.), para el caso de que su pertenencia a un cuerpo les exija titulación superior. Por otra parte, los datos anteriores incluyen a los funcionarios que perteneciendo a un cuerpo no se encontraban prestando servicio activo en el momento de cerrarse los escalafones, con la excepción de los secretarios de la Administración de justicia en sus dos ramas de tribunales y juzgados, cuyo escalafón no recoge

excedentes ni supernumerarios. Por último, hay que hacer notar que los funcionarios del cuerpo técnico de Administración civil, por su condición de interministerialidad, vienen todos ellos contabilizados como dependientes de la Presidencia del Gobierno, y no en los ministerios en que efectivamente prestan sus servicios.

Los escalafones de 1963 se publicaron en el Boletín Oficial del Estado como relaciones actualizadas de los cuerpos de funcionarios en diciembre de 1964, en cumplimiento de lo preceptuado en la Ley de Funcionarios. Con estos datos, la Comisión Superior de Personal publicó en 1966 un *Índice alfabético de funcionarios de la Administración civil del Estado*, referido formalmente a 30 de setiembre de 1965, a partir del cual se procedió a calcular el universo y la muestra que habían de utilizarse para el presente estudio. La muestra, aleatoria y por cuerpos, se fijó en 855 entrevistas, consiguiéndose 843 y terminándose el trabajo de campo en junio de 1967.

Utilizando los datos obtenidos de la encuesta, se intenta aquí en este momento contestar a la pregunta de quiénes son los altos funcionarios españoles, es decir, referir al universo antes descrito (funcionarios de titulación superior con destino en Madrid) una serie de características muestrales referentes a sexo, edad, origen regional, origen social, estudios realizados, y dependencia administrativa. Es decir, apuntaremos aquí la fisonomía del conjunto de funcionarios que, de entre los 23.000 antes indicados, sirven destinos en Madrid, habiendo sido por ello definidos como élite burocrática. Ese conjunto de funcionarios con titulación superior y destino en Madrid (es decir, el universo del estudio) comprende 5.090 personas, es decir, el 22 % del total de funcionarios con exigencia de titulación superior. De entre esas 5.090 personas se obtuvo la muestra de 855, y de ella se consiguieron las 843 entrevistas que sirven de base a este estudio.

2. Sexo

En relación con la distribución por sexos de la élite burocrática española, solamente 49 mujeres aparecieron en la muestra, es decir, poco más del 5 %. De entre ellas, los tres grupos más importantes eran los pertenecientes al cuerpo técnico de Administración civil (16), cuerpo facultativo de archiveros, bibliotecarios y arqueólogos (12), y cuerpo de profesores adjuntos numerarios de institutos de

enseñanza media (11), repartiéndose las 10 restantes en cifras menores entre otros cuerpos.

Parece, pues, que la mujer está infrarrepresentada en la élite burocrática española. Sin embargo, la definición de élite burocrática manejada en este estudio, que limita sus miembros a los funcionarios destinados en Madrid, exagera dicha escasa representación. En efecto, al tomar en consideración tan sólo a los funcionarios destinados en Madrid se infravalora el mayor porcentaje de mujeres existente en las promociones jóvenes de muchos cuerpos (piénsese, por ejemplo, en catedráticos y adjuntos de Institutos Nacionales de Enseñanza Media), la mayor parte de las cuales sirven destinos fuera de Madrid, precisamente por formar parte de las últimas promociones. Sería del mayor interés poder comparar el 5 % de mujeres de la élite con el porcentaje femenino en el resto de los funcionarios de la Administración central española definidos aquí como no-élite, pero desgraciadamente esta comparación no puede llevarse a efecto dado que en el *Índice alfabético* antes mencionado la variable sexo no figura explícitamente (y no puede deducirse con facilidad del nombre de pila de los funcionarios incluidos, además de que para el cuerpo más numeroso de los recogidos en el índice, los profesores de Enseñanza General Básica —entonces Magisterio Nacional de Enseñanza Primaria—, una parte importante de los funcionarios figuran sin nombre de pila). No obstante, y en espera de estudios más refinados, es claro que hay que suponer una presencia femenina mucho más importante en el estrato no elitista de la Administración pública.

Creo que no sería razonable extender para el estrato no-élite de la Administración la proporción de mujeres en la población activa del país, que en el año 1965 oscilaba entre el 23,5 y el 25 %², no sólo porque las pautas del trabajo de la mujer en los sectores primario y secundario son muy diferentes a las del sector terciario, sino porque es muy probable que dentro incluso del sector terciario el trabajo femenino presente características diferenciales importantes entre las oficinas y servicios públicos, y las oficinas y servicios privados. No parece, por consiguiente, que sea en este momento posible ninguna valoración comparativa razonable del porcentaje de mujeres en la élite burocrática.

Tampoco es, en rigor, posible comparar el 5 % de mujeres de la élite burocrática española con porcentajes análogos para otros países, debido a la infravaloración del porcentaje de mujeres en los

cuerpos de titulación superior que la definición de élite burocrática utilizada en el presente estudio produce a causa de su limitación a quienes están destinados en Madrid, según se ha indicado más arriba. En efecto, los datos disponibles para aquellos países de una estructura administrativa y social más próxima a la española, es decir, para Francia e Italia, están referidos a la élite burocrática de todo el país, con lo que toman en consideración a las promociones más jóvenes, en las que el porcentaje de mujeres es presumiblemente más alto. Veamos, no obstante, los datos correspondientes.

Para Francia, Darbel y Schnapper señalan³ que la participación femenina en la función pública francesa era aproximadamente un 20 % antes de 1914, un 25 % entre las dos guerras, y casi dos tercios en los años sesenta; pero que, sin embargo, la distribución de las mujeres entre las diferentes categorías estatutarias es muy desigual. Y así, les corresponde un 64,5 % de puestos en la categoría D (nivel de enseñanza primaria), un 70,3 % en la categoría C (nivel medio elemental), un 50,5 % en la categoría B (nivel medio superior), y sólo un 11,3 % en la categoría A (nivel superior, titulación universitaria). Los autores ponen de relieve una coincidencia histórica en la sociedad francesa de la imagen social de la mujer con la imagen social del empleado público subalterno; por ello, el acceso de las mujeres a puestos de nivel superior a mecanógrafa ha sido muy débil; de hecho, sólo después de la Segunda Guerra Mundial tuvieron las francesas acceso a los puestos de la categoría A. Es interesante destacar cómo una Ley del Gobierno de Vichy, de 11 de octubre de 1940, llegaba incluso a crear una incapacidad general para las mujeres casadas de pertenecer a la función pública, previéndose restricciones —que podían llegar hasta la fijación de un *numerus clausus*— para las demás mujeres no casadas. En España, el Real Decreto-Ley de 20 de enero de 1925, que establecía un nuevo sistema de ascensos, los limitaba a los funcionarios varones. El preámbulo señalaba que “no parece adecuado para la mujer el desempeño de destinos con carácter de jefe, como no lo es para los cargos ... que llevan aparejada una función directiva o el ejercicio de una autoridad francamente incompatible con las limitaciones que imponen al sexo femenino la organización social y hasta la misma naturaleza”. La Dictadura, pues, limitaba drásticamente el papel de las mujeres en la función pública al desempeño de puestos de trabajo subordinados.

Por lo que respecta a Italia, Cappelletti señala⁴ que aunque la

Constitución de 1948 estableció ya la plena igualdad de los dos sexos para el acceso a los empleos públicos, en 1959 solamente el 3 % de los funcionarios directivos eran mujeres, aunque en la muestra por él realizada en 1962 no llegaron al 2 % las contestaciones femeninas⁵. Cappelletti indica que la exigüidad del personal femenino en los cuadros directivos de la Administración italiana debe ser atribuida a factores históricos y culturales; en 1919 se estableció por ley la igualdad de la mujer para el acceso a la función pública, pero inmediatamente, en 1920, un Decreto enumeró un gran número de puestos de trabajo de los que las mujeres quedaban excluidas. En 1938 llegó a establecerse una limitación cuantitativa, disponiéndose que el porcentaje de mujeres en la función pública no debería superar el 10 % del total, lo que implicaba que como ya había un considerable número de mujeres en los niveles inferiores de la Administración, las mujeres quedaron en la práctica excluidas del acceso a las *carriere direttive*. Incluso después de promulgada la Constitución de 1948, la jurisprudencia ha interpretado repetidamente la igualdad de acceso a los empleos públicos con criterio restrictivo.

De todas formas, la escasa representación femenina encontrada por Cappelletti en la élite burocrática italiana no permite una consideración favorable de los datos españoles, toda vez que éstos incluyen cuerpos docentes, en los que se da una mayor proporción de mujeres (en concreto, catedráticos numerarios de Institutos de Enseñanza Media, profesores adjuntos numerarios de iguales Centros, inspectores de Enseñanza Primaria y profesores numerarios de Escuelas de Magisterio, entre otros; respecto de la denominación de los cuerpos, no se olvide el momento en que se hizo la encuesta que sirve de base a este trabajo); en cambio, para el estudio italiano se toman en consideración únicamente los *impiegati civili* y no los docentes, lo que implica que unos y otros datos no son verdaderamente comparables.

En la conclusión, creo que no es revelar nada nuevo el afirmar que la proporción de mujeres en la élite burocrática española es ínfima, al igual que ocurre, por otra parte, en las restantes élites sociales. Proporción inferior, desde luego, a la francesa, y quizá también a la italiana. El tema, obviamente, merecería un tratamiento monográfico, que pondría de relieve la lentitud con que han ido cayendo las barreras legales que impedían el acceso de la mujer a la mayoría de los cuerpos de la función pública superior, y mostraría cómo en los

últimos años las listas de opositores y de ingresados van incluyendo más candidatos femeninos. Pero en todo caso —que yo sepa— se trata de un estudio por hacer.

3. Edad

La distribución por edades de los funcionarios entrevistados puede ser comparada con la distribución general por edades del conjunto de la Administración central civil española y, también, con todas las reservas del caso, con la distribución por edades de la población activa. Véanse los datos en la tabla 2.

Tabla 2
*Distribución por edades de la élite burocrática,
del conjunto de funcionarios civiles
y de la población activa. 1965*

Edad	Elite burocrática	Conjunto de funcionarios	Población activa
20 - 24	3 (menos de 30)	8.99	13.25
25 - 29		10.65	9.40
30 - 34	6 (31 - 35)	10.55	11.63
35 - 39	10 (36 - 40)	9.74	12.60
40 - 44	12 (41 - 45)	11.14	12.72
45 - 49	12 (46 - 50)	11.24	10.50
50 - 54	15 (51 - 55)	14.08	10.33
55 - 59	19 (56 - 60)	10.36	9.32
60 - 64	12 (61 - 65)	7.95	7.05
65 - 69	9 (66 y más)	5.30	3.20
Total	100	100	100

Fuentes para conjunto de funcionarios y población activa: M. Beltrán, "La edad de los funcionarios públicos", *Sociología de la Administración Pública española*, 1968, p. 168.

La tabla anterior, pese al ligero desplazamiento de los intervalos en las dos escalas usadas, pone claramente de manifiesto una edad notablemente superior de la élite burocrática respecto del conjunto de funcionarios y de la población activa del país, lo que es esperable que suceda para todo tipo de élites sociales. Las nueve décimas partes de los miembros de la élite tienen más de 35 años, mientras que

sólo tiene esa edad el 70 % de los funcionarios y el 65 % de la población activa. Hay que hacer notar que en la tabla 2 no se considera el total de la población activa, sino sólo los mayores de veinte años: ello es así porque del total de funcionarios sólo el 0,26 % son menores de 20 años, por lo que se ha preferido desprestigiar ese porcentaje y comenzar la comparación con los de 20 y más años; no hay que decir que ambos porcentajes, los de los intervalos de edad de funcionarios y población activa, están calculados sobre el total parcial resultante. Del mismo modo, como la edad de separación de la función pública por jubilación puede variar entre los distintos cuerpos, se ha limitado también la comparación a los menores de 70 años.

El relativo envejecimiento de la élite burocrática destaca aún con mayor claridad si se comparan las medias ponderadas de las tres distribuciones: para la élite es de 51,4 años, en tanto que para el conjunto de funcionarios es de 43,5 años y para la población activa considerada de 41,3 años. Las funciones de dirección y mayor responsabilidad en el aparato estatal están encomendadas a personas cuya media de edad es 10 años superior a la de la población activa considerada, y 8 años superior a la media de edad del conjunto de la función pública. ¿Cómo valorar estas diferencias?

Utilizando como punto de comparación la distribución por edades de la carrera directiva italiana, los datos son como sigue:

Tabla 3

*Distribución porcentual por edades
de los miembros de la carrera directiva italiana (1959)
y de la élite burocrática española (1967)*

Edad	Italia	España
menos de 30.....	5	3
31 - 40.....	23	16
41 - 50.....	38	24
51 - 60.....	24	34
más de 60.....	9	21

Fuente para Italia: Cappelletti, *Burocrazia e società*, Giuffrè, Milán, 1968, p. 65.

A primera vista, la conclusión sería la de que la élite burocrática española está mucho más envejecida que la italiana; en particular,

las mayores frecuencias se acumulan para Italia en el intervalo entre los 41 y 50 años, en tanto que para España sucede entre los 51 y 60 años. La conclusión sería la de que el sistema burocrático español es mucho más gerontocrático que el italiano, lo que corroboraría las impresiones ofrecidas por los datos de la tabla 2. Sin embargo, varias precisiones deben ser hechas.

En primer lugar, Cappelletti toma en consideración a los miembros de la élite que prestan servicios en toda Italia, no sólo en Roma, mientras que el presente estudio define como élite únicamente a quienes prestan servicios en Madrid. Obviamente, un importante mecanismo para llegar a la capital, tanto en España como en Italia, es la antigüedad, por lo que es esperable que una élite capitalina sea, por ese solo hecho, de mayor edad que el conjunto de la élite para todo el país, y ello tanto más cuanto más centralista sea el sistema.

En segundo lugar, en la tabla 3 tiene un peso considerable en la distribución de edades de la élite española el grupo de más de 60 años, que supera la quinta parte del total, en tanto que para Italia es menor del 10 %. La explicación de esta diferencia es que en Italia la edad normal de jubilación es la de 65 años, permitiéndose la continuación posterior en el servicio sólo en atención a circunstancias excepcionales. En cambio, en España la edad normal de jubilación es la de 70 años. Pese a todo, el grupo español de 60 a 64 años comprende el 12 % del total, lo que en cualquier caso sería una cifra superior a la correspondiente italiana (deduciendo del 9 % de más de 60 años los de 65 y más años).

Pero, en tercer lugar, la distancia temporal que separa los datos italianos de los españoles es muy amplia (8 años), y el propio Cappelletti, comparando distribuciones de edad de la carrera directiva italiana para los años de 1954 y 1959, aprecia un importante envejecimiento del grupo estudiado⁶. Es decir, que si en cinco años la élite burocrática italiana presenta claros rasgos de envejecimiento, es más que probable que la diferencia de fechas en la tabla 3 esté creando una imagen relativamente demasiado envejecida de la élite burocrática española.

Por último, los datos de la tabla 2 parecerían autorizar la conclusión de que la edad de entrada a la función pública superior sería bastante tardía: sólo un 9 % de los funcionarios de élite habrían ingresado con menos de 35 años. Pero no se olvide que se trata de funcionarios en Madrid, por lo que el dato en cuestión hay que refe-

rirlo a la llegada a Madrid y no al ingreso en el cuerpo.

En cualquier caso, con los datos examinados hasta aquí puede indicarse prudentemente que la élite burocrática española parece acusar una alta tasa de permanencia en el servicio después de los sesenta años (el 21 %), y una estructura de edades marcadamente más orientada a la mayor edad que lo que quizá habría que haber esperado.

Cabe, sin embargo, otro tipo de análisis encaminado a conseguir, en la medida de lo posible, una mayor ponderación en las afirmaciones que acaban de hacerse. Me refiero al examen de la distribución de edades dentro de la propia élite burocrática española para ver en qué medida una tendencia a la mayor edad pudiera corresponderse con la pertenencia a cuerpos de "superélite" dentro de la propia élite, y con el desempeño de "cargos", o puestos de trabajo que impliquen jefatura de unidades orgánicas. Sigo aquí la definición de "superélite" (los siete cuerpos más prestigiosos de los que integran la élite, en opinión de los propios miembros de la élite), y de "cargos" (desde jefe de sección a ministro), que utilizan Juan J. Linz y Amando de Miguel en un primer estudio basado en los datos de la encuesta de 1967⁷. La distribución sería como sigue:

Tabla 4

*Distribución porcentual por grupos de edad
de los miembros de los cuerpos de "superélite"
y de los miembros de la élite que ostentan cargos*

Edad	Cuerpos de "superélite"	Resto de cuerpos	Personas con cargos	Personas sin cargos
menos de 30.....	—	3	2	3
31 - 35.....	4	6	2	7
36 - 40.....	6	11	6	11
41 - 45.....	8	13	12	12
46 - 50.....	14	11	11	12
51 - 55.....	19	13	18	13
56 - 60.....	18	19	21	19
61 - 65.....	13	12	13	12
66 - 70.....	13	6	10	7
más de 70.....	5	—	3	—
sin datos.....	1	4	2	4
Total.....	100	100	100	100
N=	(167)	(676)	(238)	(605)
N total=	(843)		(843)	

La tabla 4 pone de manifiesto claramente que la pertenencia a un cuerpo de "superélite" está positivamente relacionada con la edad; la explicación radica, seguramente, en que los cuerpos en cuestión, salvo el de letrados del Consejo de Estado, que tiene todos sus puestos de trabajo en la capital, utilizan más que otros criterios el de estricta antigüedad en el acceso a los puestos de los servicios centrales, considerados así como "de ascenso". También queda claro que la distribución de responsabilidades en forma de jefatura de unidades orgánicas está positivamente relacionada con la edad de los miembros de la élite. Ambas pautas se refuerzan y superponen, al menos entre los miembros de la "superélite", dentro de la cual el desempeño de cargos se asocia positivamente con la mayor edad, cosa que no se ve suceda tan claramente entre los miembros de los cuerpos de élite. Véanse los datos:

Tabla 5

Distribución porcentual por grupos de edad de los miembros de los cuerpos de "superélite" y del resto de los cuerpos de élite, según que desempeñen o no cargos de jefatura

Edad	Cuerpos de "superélite"		Cuerpos de élite	
	Con cargos	Sin cargos	Con cargos	Sin cargos
menos de 30.....	—	—	3	3
31 - 35.....	5	3	1	8
36 - 40.....	3	8	7	12
41 - 45.....	6	9	14	13
46 - 50.....	12	15	10	12
51 - 55.....	14	22	20	11
56 - 60.....	19	17	21	19
61 - 65.....	12	14	13	12
66 - 70.....	17	10	7	6
más de 70.....	9	2	1	—
sin datos.....	2	1	2	5
Total.....	100	100	100	100
N=	(64)	(103)	(174)	(502)
N total=	(167)		(676)	

Por consiguiente, si bien la pauta de primacía de la *seniority* caracteriza en general a la élite burocrática española, se agudiza cla-

ramente en los cuerpos considerados como de más prestigio por los propios miembros de la élite, tanto por lo que se refiere a la distribución de edades, sesgada hacia la mayor edad en dichos cuerpos, como por lo que hace a la distribución de cargos de jefatura. Los cuerpos de "superélite" deben probablemente tender hacia un sistema de promoción básicamente orientado a la antigüedad en el cuerpo (sistema de ascensos que cuenta con una conflictiva tradición en la historia política contemporánea de España), con lo que disminuye el grado de competitividad intracuerpo y se refuerza la pauta de aceptación del aplazamiento de recompensas que ya hicieron suya los aspirantes al ingreso en dichos cuerpos durante el periodo de preparación.

Esta situación de privilegio de la edad condiciona una percepción selectiva del propio lugar en la estratificación social y del lugar ocupado por la familia de procedencia. Los entrevistados clasificaron a la familia de sus padres y a la suya propia de la siguiente manera:

Tabla 6
*Autocalificación de clase social de origen
y clase social propia, por grupos de edad*

Clases sociales	Hasta 40 años		Más de 40 años	
	Clase padres	Clase propia	Clase padres	Clase propia
Alta y media alta	58	76	66	86
Media baja y trabajadora ...	38	20	29	10
% Total	96	96	95	96
N=	(151)		(663)	

Prescindiendo en este momento de los factores objetivos de clasificación de clase que seguramente ordenarán la muestra atribuyendo a las personas de más edad un origen social más alto y una pertenencia de clase más alta (o, en otras palabras, prescindiendo ahora de la existencia de un proceso de democratización en el reclutamiento de la élite burocrática española), es lo cierto que la barrera de los cuarenta años diferencia claramente la imagen de pertenencia a una clase que los entrevistados tienen. Aunque el predominio absoluto en toda la élite es la autopercepción como clase media alta (e inmediatamente la percepción de su familia de origen como de clase media

alta), las diferencias entre los más jóvenes y los más maduros saltan a la vista. Y, efectivamente, no podía ser de otra manera a la vista del papel asociado a la mayor edad en la pertenencia a los cuerpos más prestigiosos y en el sistema de distribución de cargos de responsabilidad.

¿Cuál es el grado de envejecimiento de la élite burocrática en cada ministerio? ¿Hay entre ellos diferencias de relieve respecto de la edad media de la élite y la edad media de los funcionarios que no pertenecen a los cuerpos de élite? Si bien no con demasiada exactitud, la respuesta a esas preguntas está en la tabla 7. La falta de exactitud obedece a tres limitaciones; primero, no se comparan las edades medias de los miembros de la élite con los demás funcionarios, sino con el total de funcionarios del ministerio (élite y no élite) según vienen éstos recogidos en el *Índice alfabético* antes citado; segundo, en la distribución de edades medias de la élite, los funcionarios del cuerpo técnico de Administración civil aparecen en el ministerio en que prestan sus servicios, mientras que en la distribución de edades medias del conjunto de los funcionarios aparecen en la Presidencia del Gobierno, como también sucede con los otros tres cuerpos denominados "generales"; y tercero, los funcionarios de cuerpos de la Administración de justicia están considerados entre la élite del Ministerio de Justicia, pero no figuran en la distribución general de funcionarios por no venir incluidos en el *Índice*.

Se me dirá que son demasiadas reservas para que los datos de la Tabla tengan algún sentido. Y, sin embargo, creo que sin ser plenamente satisfactorios, tienen cierta validez, al menos en términos orientativos. En efecto, como quiera que se comparan dos colectivos de muy distinto tamaño (814 funcionarios de élite con un conjunto de casi 200.000 funcionarios), estadísticamente tiene muy poca importancia que el término pequeño de la comparación esté también incluido dentro del grande. Por otro lado, el que 183 técnicos de Administración civil entrevistados aparezcan en la columna de élite en el ministerio en que prestan sus servicios, en tanto que en la columna del conjunto de funcionarios aparezcan en la Presidencia del Gobierno, no supone una distorsión con suficiente significación para impedir la comparación. En cambio, el hecho de que en el conjunto de funcionarios aparezcan *todos* los de los cuerpos denominados "generales" en la Presidencia del Gobierno, y no en el ministerio en que están destinados, constituye una seria dificultad: no tanto

para la comparación que aquí se intenta, como para poder saber algo acerca de la distribución por ministerios de las edades de los funcionarios. Pero esa es una limitación insalvable por el momento, al menos hasta que se publique un nuevo *Índice alfabético* adecuado o el necesario estudio censal.

Pues bien, hechas estas advertencias, la comparación es la siguiente:

Tabla 7

*Edades medias de la élite burocrática
y del conjunto de funcionarios de la Administración civil central,
por ministerios*

Ministerio	Elite burocrática		Conjunto de funcionarios	
	Edad media	N=	Edad media	N=
Justicia	59.19	(43)	47.86	(4.020)
Educación	55.24	(183)	41.72	(107.510)
Trabajo	53.5	(25)	52.71	(772)
Gobernación	52.83	(53)	44.24	(44.946)
Hacienda	52.82	(170)	47.64	(7.070)
Comercio	52.75	(20)	47.55	(501)
Agricultura	52.05	(58)	46.69	(5.871)
MEDIA	51.4	(814)	43.81	(199.875)
Asuntos Exteriores	50.02	(23)	49.27	(703)
Industria	49.47	(46)	52.30	(1.300)
Obras Públicas	49.01	(87)	46.14	(4.327)
Presidencia del Gobierno	48.29	(49)	48.69	(21.965)
Información y Turismo	44.70	(29)	46.74	(571)
Vivienda	42.96	(28)	52.95	(319)

Fuente para el conjunto de funcionarios: datos en M. Beltrán, "La edad de los funcionarios públicos", *Sociología de la Administración pública española*, pp. 171 y 172.

Salta a la vista, en efecto, que hay sensibles diferencias entre los ministerios, por lo que respecta a las edades medias de sus respectivas élites y del conjunto de sus funcionarios. La media de las edades medias de la élite es casi ocho años mayor que la media del conjunto de los funcionarios, lo que quiere decir que la Administración española valora la *seniority* en su estrato de dirección; sin embargo, de ministerio a ministerio la relación de edades medias de la élite y la no élite cambia de manera importante. Así, por ejemplo, hay ministerios como Justicia, Educación y Gobernación, en los que la distancia entre ambas medias de edad es superior a la que existe entre la media

de la élite y la del conjunto; es obvio que en esos Ministerios el privilegio de la mayor edad goza de una prima más alta que en el resto, aunque hay que hacer notar que esa pauta —efectivamente existente— viene subrayada por el hecho de que tanto Educación como Gobernación son ministerios con cuerpos de nivel medio e inferior muy numerosos y cuyo reclutamiento se verifica preferentemente entre personas bastante jóvenes.

Por el contrario, hay ministerios donde la media de edad de la élite es sólo ligeramente superior a la del conjunto de funcionarios, como sucede en Trabajo y Asuntos Exteriores, o prácticamente igual, como en Presidencia del Gobierno. En el caso de Trabajo no puede decirse que se trate de que tiene una élite claramente joven, sino más bien que sus cuerpos sin titulación superior alcanzan una media de edad bastante alta; algo parecido, aunque en menor medida, puede decirse que ocurre con Asuntos Exteriores. Para el caso de Presidencia, nos encontramos ya ante una de las élites relativamente más jóvenes.

Por último, hay ministerios en los que la edad media de la élite es inferior a la del conjunto de funcionarios: un poco inferior, como ocurre en Industria e Información y Turismo, o muy inferior, como sucede en Vivienda. Información y Turismo puede afirmarse que ha reclutado una élite claramente más joven en términos relativos, en tanto que en el caso de Vivienda se dan cruzados los dos factores, operando en la misma dirección: tiene la élite de edad media más baja de todos los Ministerios, y el conjunto de funcionarios de edad media más alta de todos los ministerios. Hay que recordar que el Ministerio de la Vivienda es el de más reciente creación, y sin duda las peculiaridades del reclutamiento inicialmente realizado han marcado definitivamente a su población administrativa; una hipótesis que cabría formular, y que podría ser objeto de una interesante comprobación, sería la de que el Ministerio reclutó su personal de nivel bachillerato elemental y enseñanza primaria entre personas que ya habían venido por largo tiempo prestando sus servicios al Estado en otras organizaciones, consolidando de alguna manera su estabilidad profesional al pasar al nuevo Ministerio; en tanto que los cuadros y la élite se reclutaron entre profesionales más o menos jóvenes.

4. Origen regional

Una muy común, popular opinión acerca del origen regional de los funcionarios españoles lo sitúa predominantemente en las regiones más atrasadas del país, asumiendo que la escasez e inseguridad de los puestos de trabajo en el sector privado de la economía de dichas regiones orienta a muchas personas hacia la función pública. No hay hasta el momento estudios acerca del origen regional de los funcionarios en general, pero sí hay datos para la muestra de la élite burocrática que constituye el objeto de este trabajo; de acuerdo con esos datos, el origen regional es como sigue:

Tabla 8
Porcentajes de origen regional de la élite funcional, comparados con el porcentaje de población total en las regiones

Regiones	Miembros de la élite nacidos en la región	Población total de la región
Castilla la Nueva y Albacete.....	42	16
Castilla la Vieja y León	18	10,8
Andalucía	10	19,1
Levante.....	5	10
Galicia	5	8,3
Vascongadas y Baleares	5	6,7
Aragón	4	3,6
Extremadura	3	3,9
Cataluña y Navarra	3	15,6
Asturias	2	3,1
Canarias	1	3,2
Sin datos, o no se aplica.....	2	—
Total	100	100
N =	(843)	

Fuente para la población regional: Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre la situación social de España, 1970*, Euramérica, Madrid, 1970, Tabla 3.36, p. 155⁸.

Del más somero examen de los datos —cuya poco usual ordenación es la única de que dispongo en el momento de redactar estas pá-

ginas— salta a la vista que en la élite burocrática está sobrerrepresentado todo el interior del país (las dos Castillas, Aragón, Albacete y León), e infrarrepresentada la periferia. La mayor sobrerrepresentación corresponde a la entrada “Castilla la Nueva y Albacete”, que teniendo un peso relativo en el conjunto de la población del país de sólo el 16 %, nutre a la élite burocrática con el 42 % de sus efectivos. En mi opinión, y sin entrar en este momento a verificarla, creo que se puede formular como hipótesis plausible la de que es Madrid capital quien crea esa enorme sobrerrepresentación: Madrid, como ciudad burocrática de un sistema con un alto grado de centralización, sería entonces también una ciudad hereditariamente burocrática, al menos por lo que se refiere a los cuadros directivos de la Administración.

En cualquier caso, los datos parecen confirmar la opinión de sentido común aludida al principio, pero sólo de una manera muy limitada. En efecto, algunas de las regiones más atrasadas del país figuran dentro de esa categoría “periferia”, como Andalucía, Extremadura, Galicia y Canarias, y el hecho es que están todas ellas infrarrepresentadas: entre todas proveen a la élite funcional del 19 % de sus efectivos, cuando su peso en la población nacional es prácticamente del 35 %. La asociación positiva entre desarrollo e infrarrepresentación no se da claramente más que en Levante, Cataluña y Navarra, que entre las tres originan el 8 % de la élite, aunque constituyen algo más del 25 % de la población total del país.

No queda, pues, muy clara la relación postulada por la opinión común. Más bien habría que decir que la zona central del país, y particularmente Madrid, originan el 60 % de los miembros de la élite, pesando sólo el 27 % de la población total; que entre Andalucía y Extremadura proveen sólo al 13 % de los altos funcionarios, cuando su población es el 23 % del país; y que el resto de España, con el 50 % de la población total, es origen sólo del 25 % de la élite. Para completar el cuadro sería imprescindible conocer también las distintas aportaciones regionales a los funcionarios no pertenecientes a cuerpos de élite, también destinados en Madrid: pero es obvio que no se dispone de ese dato.

En Italia, la procedencia regional del conjunto de los funcionarios de la carrera directiva acusa una clara “meridionalización”: el sur de Italia, que representa el 38 % de la población italiana, ofrece un porcentaje del 63 % en la carrera directiva, en tanto que el norte, con cerca de un 42 % de la población, origina sólo un 14 % de la éli-

te burocrática (datos para 1961). Para Cappelletti, la sobrerepresentación de determinadas regiones tiene indudablemente un carácter económico: "Mientras en el norte y, en menor medida, en el centro de Italia el rápido progreso del proceso de industrialización ha abierto un número suficiente de posibilidades de trabajo a los graduados jóvenes, bien en el campo de la empresa privada o en el de las profesiones liberales..., en las regiones meridionales el desarrollo económico no ha bastado para absorber las fuerzas intelectuales locales y para ofrecer un número suficiente de posibilidades profesionales"⁹. La función pública ha constituido tradicionalmente una de las pocas alternativas ofrecidas a los graduados meridionales, y ha jugado el papel de una especie de válvula de seguridad con relación a la crónica situación de paro intelectual del sur. Las pautas italianas son, pues, mucho más nítidas y menos equívocas que las españolas.

Por su parte, en el estudio para Francia citado más arriba, el análisis no se centra sobre porcentajes regionales en la función pública, sino sobre porcentajes funcionariales en las regiones. Desde este punto de vista, que considero complementario y del mayor interés para evaluar adecuadamente la procedencia regional de los funcionarios, se formula la proposición de que el volumen de funcionarios nacidos en una comunidad urbana está en función del tamaño de la comunidad y del número de funcionarios que residen en ella¹⁰; se alude también en el estudio al juego de las disparidades regionales en el aparato administrativo, tanto destacando regiones "exportadoras" e "importadoras" de funcionarios, como señalando el peso de la pertenencia regional en las candidaturas para puestos de trabajo concretos¹¹. En cualquier caso, el origen regional de los altos funcionarios de las Administraciones centrales francesas no responde al esquema italiano, ya que son las regiones más desarrolladas (París-Sena, Norte, Este y Sudeste) quienes aportan el 62 % de la élite, quedando para el resto el 38 %¹².

No parece que pueda resolverse el problema de la explicación de las diferencias de origen regional en la alta función pública con un simple recurso al reduccionismo económico; sin duda alguna, el nivel de desarrollo juega un papel importante en la propensión al ingreso en la función pública, pero también el grado de urbanización (o, más precisamente, las diferencias campo-ciudad de la zona y las estructuras de dominación urbana existentes); hay, pues, un factor cultural, de "estilo de vida". Tampoco puede desdeñarse el hecho de que

unos modelos de estratificación social deben producir más agentes públicos que otros, especialmente de acuerdo con la proporción de pequeña burguesía y clase media tradicional. Las tasas de escolarización y la extensión y medios del sistema educativo también han de tener una parte de relieve en la densidad funcionarial de una región. Por otra parte, es más que probable que las diferencias de origen regional varíen de un nivel a otro de la función pública: las zonas con importantes centros de enseñanza superior con una amplia región de influencia, producirán una proporción más alta de miembros de los cuerpos superiores de la Administración que de otros estratos inferiores.

Pero por el momento, todo ello ha de quedar apuntado en puros términos tentativos, ni siquiera como hipótesis de trabajo. Al menos para España, la falta de datos sobre los funcionarios públicos no permite pensar por el momento en abordar un estudio detallado de la procedencia regional. En el presente trabajo, la variable regional será usada más adelante con fines analíticos, pero, en sí misma, no admite por el momento una indagación más detallada.

5. Origen social

El origen social de los altos funcionarios españoles puede examinarse a partir de una serie de datos obtenidos de la muestra, en concreto la profesión del padre, el nivel alcanzado por el padre en su profesión, la percepción subjetiva de clase de la familia de origen, la percepción subjetiva de clase de la familia propia, y la percepción subjetiva de la propia movilidad social.

Por lo que hace a la profesión paterna, la tabla 9 muestra una síntesis significativa de los datos porcentuales.

Estos datos muestran, sin duda, una abrumadora mayoría de miembros de la élite procedentes de familias burocráticas y de profesiones liberales, a todos los niveles. Podría, pues, decirse que hay una claramente apuntada herencia familiar-profesional, pero realmente es una situación que no debe extrañar; en efecto, quienes son ahora miembros de la élite burocrática (y tienen, en general, más de 35 años, con una media ligeramente superior a los 50 años), nacieron más o menos entre 1915 y 1935 y cursaron su carrera universitaria entre 1930 y 1955, aproximadamente, período para el cual se hace

Tabla 9

Distribución porcentual de la élite burocrática según el sector profesional del padre

Funcionarios, cuadros, empleados y profesiones liberales.....	70
Agricultores.....	11
Empresarios.....	14
Trabajadores independientes, capataces y obreros cualificados.....	4
Peones y obreros sin calificar.....	1
Total.....	100
N =.....	(808)

difícil pensar que una familia de la clase trabajadora dispusiera de los medios económicos y culturales necesarios para facilitar a sus hijos una educación superior; de ahí el hecho de que sólo un 5 % de la élite sean hijos de padre trabajador independiente, capataz u obrero. Por otra parte, uno de cada cuatro miembros de la élite tuvieron un padre dedicado a la agricultura o a actividades empresariales: probablemente se trata en ambos casos de familias de la llamada “clase media tradicional”, o vieja clase media, para la que los valores de seguridad, dignidad y honesto pasar de la función pública abrían posibilidades muy claras y sostenidas de orientación de los hijos —o de algunos de ellos— por el camino funcional. Por último, que siete de cada diez altos funcionarios sean hijos de funcionarios públicos o privados, o de profesionales liberales, creo que marca claramente una tradición de continuidad familiar que en mi opinión es muy propia de un país entonces escasamente desarrollado, pero con una cultura urbana de clase media muy definida y cristalizada históricamente. Pero veamos en qué niveles profesionales se desenvolvían los padres de los miembros de la élite funcional, utilizando para ello una simple escala dicotómica: “grandes” (agricultores, empresarios, profesionales, y “altos” funcionarios, directivos y empleados), y “pequeños” (agricultores, empresarios, profesionales, y funcionarios, directivos y empleados “medios y pequeños”; también se incluyen aquí los trabajadores independientes, capataces y obreros) (tabla 10).

El origen social de la élite burocrática se encuentra, pues, en los altos estratos de la sociedad española de hace cuarenta a sesenta años. La alta extracción significa que los miembros de la actual élite burocrática son hijos de una pasada élite social que en buena medida debió ser también élite burocrática. Pero veamos cómo se autoclasi-

fican, y clasifican a su familia de origen, en términos de clase social, los altos funcionarios (tabla 11).

Tabla 10

Distribución porcentual de la élite burocrática según el nivel profesional y económico del padre

Grandes y medianos agricultores, empresarios y profesionales liberales, y altos funcionarios, empleados y directivos.....	70
Pequeños agricultores, empresarios y comerciantes, funcionarios y empleados medios y pequeños, capataces y obreros	30
Total	100
N =	(808)

Tabla 11

Distribución porcentual de autocalificación de clase entre la élite burocrática

Clases sociales	Clase social de los padres	Clase social propia
Alta.....	5	5
Media alta.....	60	80
Media baja.....	24	11
Trabajadora	6	1
No contesta	5	4
Total	100	100
N =	(843)	(843)

Es obvio que la autopercepción de clase confirma cuanto hemos venido diciendo: el 65 % estima que su familia de origen era de clase alta o media alta, lo que resulta perfectamente coherente con el 70 % de “grandes” o “altos” profesionales de la tabla 10. Y, como era de esperar, la percepción subjetiva de clase de la propia familia confirma todo el cuadro, al desaparecer prácticamente la respuesta “clase trabajadora”, mantenerse el porcentaje de clase alta, y aumentar de manera notable la adscripción a la clase media alta en detrimento de la media baja. La gran mayoría de los altos funcionarios han confirmado en sí mismos una pertenencia familiar continuada a los estratos altos de la sociedad española, salvo la anomalía autoperceptiva

que supone el que alguien que es alto funcionario se califique como perteneciente a la clase “trabajadora”, e incluso a la “media baja”; pero no voy a discutir aquí los posibles motivos para tal autocalificación de clase, contradicha por la posición objetiva de los interesados en la estratificación del país.

La confirmación de la pertenencia familiar continuada a los estratos altos puede verse con más detalle examinando los datos referentes a la percepción subjetiva de movilidad social, según las diferentes percepciones de clase.

Tabla 12

Distribución porcentual de la autopercepción de movilidad social por clase social subjetiva

Movilidad social	Total	Clase alta	Media alta	Media baja
Ha subido de clase.....	27	42	29	11
Estable	67	56	69	54
Ha bajado de clase	6	2	2	35
Total	100	100	100	100
N =	(803)	(41)	(671)	(91)

En mi opinión, lo más importante a destacar es la muy alta tasa de percepción de la estabilidad, o continuidad familiar en el mismo estrato social; es necesario darse cuenta que esa impresión subjetiva de estabilidad abarca prácticamente desde principios de siglo hasta ahora, que se refiere, en general, a estratos altos de la sociedad, y que la experimenta un grupo de gran relieve social y profesional en la sociedad española. Quiero decir que es sumamente significativo que el inmenso e intenso fenómeno de cambio social que ha ocurrido en España durante esos años no haya sido experimentado por la actual élite burocrática como cambio en su ubicación social, ni siquiera en términos de dos generaciones familiares. Y los datos son bien expresivos: el 67 % de los consultados, el 56 de los que se perciben como clase alta, el 69 de la media alta, y el 54 de la media baja, sintetizan su experiencia familiar en términos de movilidad como ausencia de movilidad. Pero quizá lo más importante sea destacar que la mayoría de los móviles son móviles ascendentes: la función pública

ha funcionado como canal de movilidad social ascendente para más de un 40 % de los que se autclasifican entre la clase alta actual, un tercio de los de media alta, y un décimo de los de media baja. El único caso destacable entre los “descendentes” es el de unas treinta personas (sobre 800) que se ven como clase media baja descendiendo de un peldaño superior de la estratificación: este grupo debe proceder de familias de clase alta, y su ubicación en la élite burocrática debe suponer para ellos una experiencia descendente; quiero decir que seguramente lo que determina su experiencia actual de clase media baja no es tanto su posición objetiva en la estratificación social, como su personal experiencia de descenso social desde una familia de origen de clase alta.

La tabla 12 permite la redundante afirmación de que en el grupo estudiado se asciende hacia la clase alta y se desciende hacia la clase media baja. Pero tras la aparente evidencia del aserto está el hecho de que el grupo estudiado se sitúa —y sitúa a sus familias de origen— en la clase media alta de una manera absolutamente inequívoca. La máxima frecuencia de toda la tabla está precisamente en las variables clase media alta y estabilidad.

Esta falta de movilidad —o estabilidad— ha llamado especialmente la atención a quienes únicamente se han ocupado hasta ahora del temá: Juan J. Linz y Amando de Miguel califican por ello a la élite burocrática española de “élite cerrada”, en el sentido de la escasa probabilidad de acceder a ella desde orígenes sociales más bajos; comparando los datos españoles con los análogos disponibles para Estados Unidos, Inglaterra y Francia, encuentran que dicha probabilidad es mucho más escasa en España¹³. En lugar de reproducir o discutir aquí los datos aportados por dichos autores, o de comentar su sólido análisis, parece más interesante completar el horizonte de la comparación con datos más recientes para las altas burocracias italiana y francesa.

Para Italia y Francia, los datos referentes a la estratificación de la familia de origen de los altos funcionarios, obtenidos de sendas muestras estudiadas en 1962 y 1967, respectivamente, son los siguientes:

Tabla 13
*Clasificación por clase social de las familias de origen
 de los altos funcionarios en Italia y Francia*

Italia		Francia	
Clases sociales	%	Clases sociales	%
Alta	7	Altas	55,5
Media alta	18	Medias	34
Media	30	Populares	8
Media baja	39	Sin clasificar	2,5
Baja	6		
Total	100		100

Fuentes: Para Italia, Cappelletti, *op. cit.*, p. 131. Para Francia, Darbel y Schnapper, *Les agents...*, p. 132.

La dificultad de comparación de ambas series entre sí, y con los datos españoles, puede eludirse acudiendo a una simplificación de las entradas de las tablas italiana y española sobre la francesa, que es la de menor número de entradas, pues sólo considera tres grandes apartados (clases altas, medias, y populares). No parece que haya grandes inconvenientes en combinar las clases alta y media alta como "clase alta", y las media baja y baja como "clase baja" para el caso de Italia, así como las clases alta y media alta como "clase alta" para el caso de España. Obviamente, esta licencia no puede conducir más que a obtener una impresión general de la estratificación de origen de los altos funcionarios, sobre todo cuando los métodos de definición usados en las tres encuestas difieren de manera sensible (la española usa la clase subjetiva, la francesa la categoría socio-profesional del padre, y la italiana utiliza los estudios del padre como corrector objetivo de la percepción subjetiva del nivel económico de la familia de origen). Con estas precauciones, la comparación de los tres países sería como sigue:

Tabla 14

*Clasificación simplificada por clase social
de las familias de origen de la élite burocrática
en Italia, Francia y España*

Clases sociales	Italia	Francia	España
Alta.....	25	55,5	65
Media.....	30	34	24
Baja.....	45	8	6
Sin datos.....	—	2,5	5
Total.....	100	100	100

En la medida en que los datos de la tabla anterior sean comparables (y en mi opinión lo son, si se tiene en cuenta el conjunto de informaciones sobre otros países y épocas recogido en el trabajo antes citado de Linz y de Miguel), España y Francia manifiestan una pauta muy análoga, pero sensiblemente más sesgada hacia los niveles altos de la estratificación en el caso de España. En tanto que Italia, seguramente por efectos de la meridionalización experimentada por la función pública, presenta una pauta mucho más abierta o, en otras palabras, permite el acceso a la función pública directiva a personas que tienen un origen social modesto, funcionando así el servicio al Estado como un canal de movilidad social ascendente. En todo caso, estos nuevos datos no hacen sino confirmar el diagnóstico de “élite cerrada” que mereció el conjunto de altos funcionarios españoles a Linz y de Miguel.

Una última observación es preciso hacer, la de que hay una asociación positiva entre la pertenencia a estratos más altos y la mayor responsabilidad en la vida administrativa. Los funcionarios españoles que se autocalifican como de clase alta pertenecen a más comisiones, desempeñan más puestos de jefatura, y pertenecen a más de un cuerpo de funcionarios con más probabilidad que los calificados como de clase media alta, y éstos más que los de clase media baja. Los datos son como sigue:

Tabla 15

*Pertenencia a comisiones, desempeño de cargos,
y pertenencia a más de un cuerpo
por clase social subjetiva*

	Total	Alta	Clases	
			Media alta	Media baja
Pertenece a comisiones	44	51	44	36
Tienen cargos	28	39	31	10
Más de un cuerpo.....	18	24	19	15
	Respuesta múltiple			
N =	(803)	(41)	(671)	(91)

Hay que tener en cuenta que sería probablemente un error atribuir a la pertenencia a una clase la condición de variable independiente, y a la relevancia del papel dentro de la élite burocrática la condición de dependiente; seguramente sucede al revés, es decir, que el papel funcional desempeñado en la élite funcional comporta una serie de gratificaciones diferenciales que determinan el lugar en la estratificación. Los cuerpos más prestigiosos y el grupo de personas con desempeño de cargos de responsabilidad vienen a estratificarse socialmente más arriba que el resto.

Pero el hecho es que el gradiente existe, con la clase alta por encima de la media en los tres indicadores, la clase media alta prácticamente en la media de la distribución, y la clase media baja por debajo de la media. Probablemente, de los tres indicadores el más ambiguo es el de la pertenencia a más de un cuerpo.

6. Titulación académica

Como ya se indicó más arriba, no se considera aquí miembros de la élite burocrática a los funcionarios que están efectivamente en posesión de un título de enseñanza superior, sino a quienes pertenez-

can a un cuerpo para ingresar en el cual se exija actualmente dicha titulación. El criterio utilizado no es, pues, subjetivo (los títulos académicos poseídos), sino objetivo (la titulación académica hoy exigida). Pero, naturalmente, resulta del mayor interés explorar aquí la educación formal de la élite, no ya desde el punto de vista del título que pueda ser exigido para ingresar en el cuerpo del que forman parte, sino desde la perspectiva de su propia y personal formación. A estos efectos se codificó la información existente al respecto en el Registro de Personal de la Dirección General de la Función Pública para todos los funcionarios que aparecieron en la muestra, información que recogía los datos de las declaraciones reglamentariamente formuladas por los interesados al cumplimentar los impresos destinados a la formación y actualización del Registro. Dichos datos son los siguientes:

Tabla 16

Distribución porcentual de los funcionarios de la élite según su titulación académica

	%
Derecho	40
Ingeniería	20
Filosofía y Letras	10
Ciencias	8
Medicina	6
Económicas y Comercio	6
Otros títulos, sin título o sin datos	10
Total	100

Lo primero que llama la atención es el importante porcentaje de juristas. ¿Es el predominio de los títulos jurídicos una característica de la élite burocrática española, o es compartida por otras? Veamos una sucinta comparación con los datos disponibles para Italia, Francia, Estados Unidos e Inglaterra.

Algunas precisiones son necesarias acerca de los datos que van a ser transcritos. En primer lugar, la dificultad de comparar de país a país titulaciones que tienen, en general, bastantes diferencias de con-

tenido, e incluso formales, a causa de las diferencias en los sistemas educativos. En segundo lugar, la dificultad de comparar élites burocráticas muy diferentes en dimensiones, composición, estructura y funciones: ¿Cómo comparar la *Administrative Class* inglesa con los cuerpos de titulación superior españoles, con la carrera directiva italiana, o con los altos funcionarios de las Administraciones centrales francesas, por ejemplo? Claro está que la comparación debe y puede hacerse, pero sin perder de vista en ningún momento la relativa heterogeneidad de los datos manejados. En tercer lugar, la dificultad de comparar universos y muestras diferentes: los universos español e italiano son casi análogos, el universo operativo español y el francés casi lo son también; pero la muestra española, además de limitarse a Madrid, es más del doble que la italiana, y ésta es el resultado de una encuesta por correo; el tamaño de la muestra francesa incluye unas 500 entrevistas aleatorias y unos 700 cuestionarios postales no aleatorios; el estudio americano es una mezcla de análisis secundario, entrevistas en profundidad y encuestas; el universo inglés comprende

Tabla 17

Comparación porcentual de la titulación académica en las élites burocráticas de cinco países

Titulos	España	Italia	Francia	Estados Unidos	Inglaterra
Derecho	40	48	30	22	4
Derecho y Ciencias Políticas	—	—	23	—	—
Ciencias Sociales*	6	20	9	25	17
Filosofía y Letras	10	4	7	2	74
Ingeniería	20	19	8	28	—
Ciencias (incluida Medicina)	14	5	8	20	—
Otros títulos o sin titulación	10	3	15	3	—
Total	100	100	100	100	100
N =	(843)	(344)	(1.200)	(462)	(380)

Fuentes: Italia: Cappelletti, *op. cit.*, p. 108. Francia: Darbel y Schnapper, *op. cit.*, vol. I, p. 129. USA: David T. Stanley, *The higher Civil Service*, Brookings Institution, Washington, 1964, p. 31. Inglaterra: Henry Parris, "Recruitment and training for the Civil Service: The French and British traditions compared", *African Administrative Studies* (1969), p. 39.

* Economía, Comercio, Sociología, etc.

a la totalidad de los ingresados en la *Administrative Class* entre 1960 y 1964.

Hechas estas necesarias advertencias, examinemos los datos de la tabla 17.

Ante todo llama la atención el predominio de los juristas en España, Francia e Italia, el de los ingenieros en los Estados Unidos, y el de los titulados en Filosofía y Letras (o más exactamente, en Classics, History y Humanities) en Inglaterra.

Respecto de los juristas, es Italia la que va en cabeza con un 48 % de *laureati in Giurisprudenza*, seguida por España con un 40 %, por Francia con un 30, por Estados Unidos con un 22, y por Inglaterra, con sólo un 4 %. Pero si se examinan los datos con más atención se observa que hay una muy especial categoría en la distribución francesa, y es la de quienes tienen el título de Derecho y el de Ciencias Políticas (y en cuyo apartado he incluido los que han obtenido su titulación en la ENA); de una forma u otra, todos ellos tienen una formación básica jurídica, aunque la comparten con las Ciencias Políticas y la Administración pública. Si se considera, pues, a los miembros de este grupo asimilables a los juristas, entonces Francia se pondría en cabeza con un 53 % de titulados en Derecho. En cualquier caso, lo que debe quedar claro es que el número de titulados en Derecho entre los altos funcionarios españoles de ningún modo constituye una característica propia de la sociedad o la función pública española: por el contrario, se trata de una pauta más o menos común a todas las administraciones públicas de la Europa continental, sean cuales fueren sus orígenes históricos y culturales, y sus efectos en la vida política y administrativa de los distintos países¹⁴.

Por su parte, el notable predominio de los "humanistas" en la élite burocrática inglesa es aún la respuesta histórica a las propuestas del informe Northcote-Trevelyan, de 1854, que permitió que cualquier tipo de preparación se considerase adecuada para el ingreso en la Administración británica, siempre que cubriese determinados niveles de calidad. En cualquier caso, se trata de un rasgo muy peculiar de la élite burocrática inglesa, actualmente severamente criticado: el informe Fulton, de 1968, señala que una importante cualificación para el reclutamiento debe ser la relevancia de los estudios universitarios del candidato en relación con su futuro trabajo en la Administración. En todo caso, no se trata aquí de entrar en la discusión acerca del tipo de formación idóneo para el desempeño de pues-

tos de trabajo públicos, sino solamente de señalar las razones de la masiva presencia en la *Administrative Class* de tan gran número de graduados en Humanidades, Estudios Clásicos e Historia.

La pauta americana rompe con la europea y con la británica; el predominio relativo es de ingenieros, graduados en ciencias sociales, juristas y científicos, por este orden, y sin diferencias demasiado llamativas. Hay que destacar que la distribución española es la que sigue a la americana en ingenieros y en científicos (incluidos médicos).

En conclusión, la titulación académica de la élite burocrática española no se separa demasiado de una distribución "continental": predominio de graduados en Derecho e importante porcentaje de ingenieros serían quizá sus características básicas, junto con un exiguo porcentaje de graduados en Ciencias Sociales (Económicas, Comerciales y Políticas, por lo menos). El peso relativamente importante de los graduados en Filosofía y Letras hay que atribuirlo a los cuerpos docentes y al de Archiveros; y la abundancia relativa de graduados en Ciencias, también a los docentes y a los médicos; en todos estos casos se trata de personas que realizan unas determinadas funciones no de administración propiamente dicha.

Sería necesario ahora poder examinar hasta qué punto la titulación académica de la élite burocrática se desvía o se acomoda al patrón de otras élites de la sociedad española, con lo que ello puede implicar de posibilidades de mutuo entendimiento o no entendimiento. Pero no dispongo de tales datos en este momento.

7. Pertenencia a un cuerpo

Los funcionarios del universo estudiado pertenecen a 75 cuerpos para cuyo ingreso se exige actualmente titulación superior. La exigüidad de muchos de ellos hace que en la muestra aparezcan muy pocos funcionarios pertenecientes a los mismos. En la tabla que sigue, por tanto, se ha preferido especificar únicamente los cuerpos con más de 15 representantes en la muestra, que son, con alguna añadidura, los que se utilizan como variable analítica en otros lugares del estudio.

Tabla 18

*Número de funcionarios en los cuerpos
con más de 15 funcionarios en la muestra*

Cuerpos	Número de funcionarios en la muestra
Técnico de Administración civil	183
Ingenieros de caminos	52
Catedráticos de universidad	34
Ingenieros agrónomos	32
Técnico de aduanas	27
Facultativo de archiveros, bibliotecarios y arqueólogos	26
Catedráticos de Escuelas Técnicas de Grado Superior	25
Inspectores diplomados de Tributos	25
Abogados del Estado	22
Adjuntos de Institutos de Enseñanza Media	22
Carrera diplomática	20
Carrera judicial	17
Catedráticos de Institutos de Enseñanza Media	17
Técnicos comerciales del Estado	17
Intervención y contabilidad	17
Intendentes al servicio de la Hacienda	16
Ingenieros de minas	16
Ingenieros geógrafos	15
Estadísticos facultativos	15
Intervención del Estado en la explotación de ferrocarriles	15
Total cuerpos, 20	Total
	613

Además de estas 613 personas pertenecientes a 20 cuerpos, en la muestra aparecen 230 personas más, pertenecientes a 55 cuerpos. Ello pone una vez más de relieve el conocido fenómeno de la dispersión de cuerpos de funcionarios acaecido en nuestro país como resultado del esquema particularista que ha sido estudiado por Gutiérrez Reñón y de la Oliva¹⁵.

8. Pertenencia a un Ministerio

En la Administración española los cuerpos de funcionarios dependen siempre de algún Ministerio, aunque hay casos en que los

funcionarios de determinados cuerpos prestan reglamentariamente servicios en ministerios diferentes de aquellos de los que dependen sus cuerpos, como sucede, por ejemplo, con los estadísticos facultativos, los economistas del Estado, los técnicos de Administración civil, o los abogados del Estado. Pero incluso en estos casos de interministerialidad, la incardinación en un determinado Ministerio es un factor importante en la conciencia y en la realidad diaria de los funcionarios. Por ello parece pertinente incluir aquí la dependencia de los funcionarios de la muestra de los distintos ministerios. Hay que señalar que todos los funcionarios se contabilizan en el Ministerio del que dependen sus cuerpos, salvo los pertenecientes al cuerpo técnico de Administración civil, que figuran en el Ministerio en que prestan sus servicios y no en la Presidencia del Gobierno, que es el Ministerio del que depende el cuerpo.

Tabla 19

*Ministerios a que pertenecen
los funcionarios de la muestra*

Ministerios	Número de funcionarios en la muestra	%
Presidencia del Gobierno	49	5,8
Asuntos Exteriores	23	2,6
Justicia	60	7,1
Hacienda	170	20,1
Gobernación	57	6,7
Obras Públicas	87	10,3
Educación y Ciencia	184	21,8
Trabajo	32	3,7
Industria	46	5,4
Agricultura	58	6,8
Comercio	20	2,3
Información y Turismo	29	3,4
Vivienda	28	3,3
Total	843	100

El peso relativo de cada Ministerio en la tabla 19 no se corresponde con el volumen total de funcionarios de todas las categorías

de cada Ministerio, sino con el volumen de funcionarios de cuerpos de nivel superior que dependen del Ministerio de que se trate. Así por ejemplo, Gobernación, que es el segundo Ministerio en cuanto al volumen global de sus efectivos, aparece aquí representado como de pequeñas dimensiones relativas; la razón es que en dicho Ministerio la proporción de funcionarios no de élite por cada funcionario de élite es mayor que en los demás. En otros ministerios, en cambio, se corresponde la pequeñez relativa de sus efectivos totales con una élite también pequeña, y con una pequeña representación en la muestra: es el caso de Comercio, Asuntos Exteriores, Vivienda, e Información y Turismo.

NOTAS

1. A. Gutiérrez Reñón, "Estructura...", art. cit., pp. 16 ss.
2. 24,5 % de mujeres en la población activa de 1965 según la Dirección General de Empleo, *Dinámica del empleo en 1965* p. 76; 23,7 % en la de 1966 según el INE, *Encuesta de la población activa, 1966*, p. 75.
3. Alain Darbel y Dominique Schnapper, *Les agents...*, *op.cit.*, pp. 45 ss.
4. Luciano Cappelletti, *Burocrazia e società*, Giuffrè, Milán, 1968, pp. 54 y 72.
5. Hay que hacer notar las analogías entre las *carriere direttive* italianas y los cuerpos con titulación superior en España: en Italia comprendían las carreras directivas a fines de 1962 a 22.007 funcionarios, de los que 7.574 prestaban servicio en las oficinas centrales, y para los que el total porcentaje femenino era de un 3 %. En el caso de España, como se ha visto, en 1965 había 22.985 funcionarios de cuerpos de titulación superior, de los que 5.090 prestaban servicio en Madrid, y entre los que el 5 % eran mujeres.
6. L. Cappelletti, *op.cit.*, p. 66.
7. Juan J. Linz y Amando de Miguel, "La élite funcional española ante la reforma administrativa", *Sociología de la Administración pública española*, Madrid, 1968, p. 203. Ellos hablan exactamente de una "superélite de cuerpos" (abogados del Estado, letrados del Consejo de Estado, catedráticos de Universidad, catedráticos de Escuelas Técnicas de Grado Superior, carreras judicial y fiscal, inspectores técnicos fiscales, e ingenieros de caminos), y de una "superélite de cargos".
8. Sigo aquí una clasificación de regiones provisional y más o menos arbitraria, por necesidad de usar en este momento una determinada codificación.
9. L. Cappelletti, *op.cit.*, p. 87; véanse también pp. 75-83 y 87 ss.
10. A. Darbel y D. Schnapper, *Les agents...*, *op.cit.*, p. 72.
11. Darbel y Schnapper, *Les agents...*, *op.cit.*, p. 87.
12. Darbel y Schnapper, loc. cit., cuadro II, 1, 1, origen geográfico, p. 128.
13. Cf. J. J. Linz y A. de Miguel, art. cit., pp. 204-220.
14. Ver, para el caso de Alemania, la discusión de R. Dahrendorf en "Recent changes in class structure of european societies", *Daedalus*, Winter (1965), p. 240.
15. Cf., sobre todo, A. Gutiérrez Reñón y A. de la Oliva de Castro, "Los cuerpos de funcionarios", *Sociología de la Administración...*, *op.cit.*, pp. 87-157.

Capítulo 4

LOS CUERPOS DE FUNCIONARIOS

1. El sistema de cuerpos de funcionarios

Uno de los rasgos más característicos de la organización de la función pública española es el de estar constituida por cuerpos de funcionarios, hasta el punto de que se ha podido hablar de nuestra Administración como de una “confederación de cuerpos”¹. El cuerpo es el elemento estructural básico del aparato estatal, mucho más que lo es, por ejemplo, en Francia o en Italia, pues los cuerpos españoles son mucho más estancos en su relación mutua, y desempeñan un papel mucho más relevante en el propio funcionamiento de la Administración. De la Oliva y Gutiérrez Reñón han indicado, hablando de cómo siguen desconociéndose muchos datos esenciales del sistema de cuerpos, que el cuerpo es “la piedra angular sobre la que se asienta el funcionamiento de la Administración española”². El cuerpo ha sido definido funcionalmente como un “conjunto de funcionarios de formación profesional homogénea, reclutados a través de un procedimiento de selección común, y destinados a ocupar en la Administración, a lo largo de su carrera administrativa, una serie de puestos cuyo contenido corresponde a la preparación exigida en el ingreso”³; pero además un cuerpo es un grupo de personas unido por toda una serie de intereses comunes: del cuerpo depende el status, la retribución y el futuro profesional de un funcionario⁴.

El reclutamiento a través de un proceso de selección común es de una extraordinaria importancia como factor definitorio de una situación nueva y especial de la persona. Normalmente, los aspirantes no ingresan en la Administración pública en general, sino en un cuerpo determinado; la falta de visión de conjunto del fenómeno administrativo viene sustituida por los fuertes rasgos con que el cuerpo se pre-

senta al aspirante. Es el cuerpo la estructura integradora, acogedora, para aquellos que superan la oposición; especialmente durante las épocas de mayor concurrencia de aspirantes⁵, “sacar la oposición” equivalía de inmediato a devenir “compañero” de los miembros del cuerpo.

Una deliberada camaradería —con variados matices de cordialidad y respeto formal— venía a funcionar como proceso de cooptación, en el que se redondeaba como pertenencia al cuerpo lo que hasta ese momento no había sido sino la superación más o menos brillante de unas pruebas selectivas. En otras palabras, se hacía necesario socializar al nuevo miembro en los valores y pautas del grupo, los que implican por lo común un complicado entramado de esquemas de referencia, distinciones con y entre el resto de los cuerpos, establecimiento de delicadas estratificaciones, formalización de pautas de cortesía —y descortesía—, identificación y deslinde del propio “territorio”, etc.

En conjunto, pues, el proceso de reclutamiento y selección es un verdadero proceso de socialización, para el que no basta la superación de las pruebas selectivas ni un entrenamiento técnico a la vista de los cometidos a desempeñar. Piénsese en la fuerza de la expresión común: “pertenecer a un cuerpo”. El cuerpo como grupo es absorbente, y los funcionarios españoles no sólo están agrupados en uno, sino que *pertenecen* a él; no creo que el subrayar esta pertenencia sea simplemente una licencia retórica, ya que los mismos funcionarios suelen calificar duramente de “desertor” a quien, perteneciendo a un cuerpo superior, oposita a otro de más prestigio o más ingresos, lo que está tanto peor visto cuanto mayor sea el grado de conflicto entre ambos cuerpos.

Esta socialización en los valores del cuerpo del aspirante recién ingresado ha venido revistiendo muy diversas formas. No era infrecuente la iniciación en los “secretos” del cuerpo, plasmada muchas veces en charlas o conferencias que los recién ingresados recibían acerca de los modos, fuentes y significación de las retribuciones y gajes que en adelante iban a percibir, especialmente cuando, antes de 1965, la clandestinidad del tema lo encubría con un hermético ropaje de misterio. Sucedió también a veces que cuerpos que controlaban una Caja especial se permitían favorecer a sus nuevos miembros con préstamos que hicieran posible la iniciación de su vida profesional, y muchas veces familiar, con el rango social y decoro requeridos, e

incluso a veces se entregaban cantidades a fondo perdido (“para hacerse unos trajes”, se decía irónicamente entre ciertos opositores) que, en la práctica, vinculaban al nuevo miembro del grupo con una fuerza especial.

El opositor recién ingresado operaba así una radical transferencia de lealtades; sus camaradas ya no eran los restantes opositores fracasados, sino los “compañeros de cuerpo”; el tránsito formal era bastante brusco: de un día a otro se pasaba de opositor a catedrático, o abogado del Estado, o juez de Primera Instancia. Con frecuencia se organizaba un período de formación, a veces en grupo, incluso a través de una escuela, otras simplemente períodos de prácticas durante los cuales se encomendaba la tutela de uno o dos nuevos funcionarios a otro ya experimentado. Es curioso observar que estos mecanismos de cooptación y socialización en los valores del cuerpo funcionaban muchas veces con anterioridad a la propia oposición, en Academias de preparación más o menos oficiosas⁶, a través de las cuales podía llevarse a cabo una especie de preselección de los futuros aspirantes, estimulando y apoyando por muy diversas vías a los que pareciesen estimables, y reorientando hacia otros objetivos profesionales a quienes no se ajustasen al tipo de funcionario deseado por el cuerpo.

No es de extrañar este énfasis en integrar al aspirante en los valores del grupo de funcionarios que constituyen el cuerpo: piénsese que es el cuerpo al que se pertenece el factor que va a servir a la mayoría de los funcionarios como determinante de su papel en la sociedad y de su nivel en la estratificación social. No en vano una compleja mezcla de intereses profesionales y sociales giran en derredor del cuerpo. Si para la mayoría de los funcionarios tiene tanta importancia el ingreso en un cuerpo, no es menor la derivada a lo largo de toda la carrera de la promoción y defensa de los intereses comunes. Este es, pues, el papel de los cuerpos que hay que subrayar: en ausencia de una sindicación u organización profesional independiente de los cuerpos, y en ausencia de una verdadera regulación y ordenación del sistema de la función pública española —inexistente, como agudamente han señalado De la Oliva y Gutiérrez Reñón⁷—, son los propios cuerpos los que articulan el sistema a través de su autogobierno, su capacidad de presión —o, como se ha dicho, de torsión— y su competitividad mutua. El conjunto de los cuerpos, con sus demandas dirigidas a los mismos bienes escasos (organización,

poder, status, retribuciones), genera una forma de estabilidad del aparato burocrático gracias a la cual un determinado *statu quo* se convierte en la forma normal del sistema que, como tal, no ha sido, efectivamente, pensado por nadie⁸.

No es necesario describir aquí esos intereses comunes, por obvios. Pero sí interesa indagar los medios a través de los cuales se han alcanzado los niveles de prebendalismo y estamentalidad tantas veces aludidos y criticados. Esto creo que ha de hacerse destacando el ambivalente papel desempeñado por los cuerpos, que no son simplemente un instrumento de organización de la función pública, sino con mucha frecuencia el agente protagonista de tal organización, además de ser auténticos grupos de presión en defensa de intereses particulares⁹. Es decir, además y a la vez. Al operar los cuerpos en el vacío de una regulación sistemática de la función pública, no han encontrado históricamente más límite para su particularismo que el particularismo de los restantes cuerpos.

Y no se piense que esto es sólo privilegio exclusivo de los “grandes cuerpos” (por emplear una expresión francesa de fuerte resonancia), sino que también los “pequeños”, en la medida de sus fuerzas, y muchas veces apoyados en la presión política que puede derivarse del volumen de sus efectivos, desenvuelven las mismas estrategias. De la Oliva y Gutiérrez Reñón emplean en una ocasión la expresión “lucha de clases” para referirse a los conflictos entre cuerpos¹⁰: en mi opinión se trata de una expresión bastante apropiada, aunque en esa lucha nadie esté intentando una transformación radical del sistema, pudiendo incluso hablarse del llamado “espíritu de cuerpo” como de una espúrea conciencia de clase. En realidad, en la pugna entre los cuerpos lo único que se pretende son reajustes de la posición relativa de los unos a costa de la de los otros, aunque, como es lógico, algunos cuerpos utilizan en su estrategia propuestas alternativas de una ordenación sedicentemente más racional de la función pública en la que verían realzado su propio papel.

El hecho es que unos cuerpos tienen más poder que otros, sobre todo a través de una presencia más importante en los centros clave del aparato del Estado, con lo que les resulta más fácil conseguir los objetivos que se propongan. Y entre ellos están, por supuesto, muchos de los cuerpos de élite tal como aquí se han definido (cuerpos de titulación superior). Interesa ver, pues, cómo se produce en ellos el autogobierno corporativo, a través de qué mecanismos reco-

nocidos por los propios entrevistados, y en qué marco general de opiniones. De esta forma podrán precisarse muchas de las afirmaciones e hipótesis que se han ido haciendo en las páginas anteriores, y que son excesivamente impresionísticas.

Un problema que no puede abordarse aquí es el de ver hasta qué punto las conclusiones que se obtengan para la élite burocrática son extrapolables al resto de los cuerpos de la Administración española. Personalmente estoy convencido de que sería perfectamente legítimo hacerlo, en base a que los cuerpos de titulación superior, y especialmente algunos de entre ellos, funcionan como grupo de referencia para todo el sistema burocrático: pero los datos que pueden manejarse no autorizan, por el momento, tal generalización.

2. Autogobierno corporativo

En la encuesta se preguntaba a los entrevistados si pensaban que el cuerpo al que pertenecen interviene suficientemente en la selección, nombramiento y destino de sus funcionarios, así como en la fijación de sus complementos de sueldo, y si es suficientemente consultado respecto de las disposiciones que puedan afectarles. Debe quedar claro que, cualesquiera que sean las respuestas, lo que reflejan es la actitud de los funcionarios, lo que piensan acerca de si su cuerpo tiene un grado satisfactorio de autogobierno, no el grado de autonomía que un cuerpo efectivamente tenga. Aquellas actitudes, lógicamente, estarán inspiradas en la posición relativa de los cuerpos y en el mecanismo de los grupos de referencia. Un alto porcentaje de opiniones expresivas de la "suficiente intervención" de un cuerpo en su propio autogobierno podrá significar tanto que dicho autogobierno existe, como que las expectativas de los funcionarios afectados no han alcanzado cotas demasiado altas. Confío, por otra parte, que quede claro que puede valorarse el autogobierno de los cuerpos como uno de los males tradicionales que aquejan a la función pública española, y que no puede considerarse erradicado pese a los indudables esfuerzos realizados en tal sentido. Pues bien, la tabla siguiente presenta el conjunto de los datos, por tipos de cuerpo y desempeño de cargos.

Tabla 1

Porcentaje que cree que su cuerpo interviene suficientemente en los aspectos que se indican

	Total	"Superélite"		Resto de los cuerpos			
		Total	Con cargos	Sin cargos	Total	Con cargos	Sin cargos
En la selección de nuevos funcionarios	53	62	66	60	51	60	48
En los nombramientos y destinos	37	45	42	47	35	38	34
En la consulta sobre disposiciones que le afectan	30	40	36	42	36	43	34
En la fijación de complementos	22	18	14	20	23	26	22

Lo que se desprende claramente de los datos es que casi 8 de cada 10 funcionarios echan de menos una mayor intervención en la fijación de complementos; 7 de cada 10 querrían un mayor control de las disposiciones, y casi otros tantos de los nombramientos y destinos; y que casi la mitad querrían que su cuerpo interviniese más en la selección de nuevos funcionarios. Lo que es importante destacar aquí es que sabiendo, como sabemos, que el grado de autogobierno de los cuerpos de élite es muy alto en la Administración española, la opinión de —en el mejor de los casos— la mitad de los funcionarios es que su cuerpo no interviene suficientemente en los asuntos que le afectan.

Es claro, pues, que los funcionarios españoles piensan en sus cuerpos como agrupaciones autónomas, independientes de cualquier otra instancia o poder, que sólo a regañadientes se sujetan a controles o regulaciones externas al propio cuerpo, viéndolos siempre como atentatorios a sus derechos. En mi opinión es esta una característica de la mayor importancia, que indica hasta qué punto se ha deteriorado la noción de unidad de la función pública, cediendo ante el particularismo y la autoconfiguración. Las cifras de la tabla 1 explican mejor que cualquier argumento el hecho de que la que se considera *Ley general de la función pública española* (la *Ley de Funcionarios Civiles del Estado*, de 1964) se aplica íntegramente en la práctica a menos del 10 % del total de funcionarios civiles de la Administración

central¹¹, y dan al mismo tiempo razón de las dificultades con que hubo de enfrentarse la Comisión Superior de Personal, primero, y la Dirección General de la Función Pública, después, para sistematizar y poner algún orden en la burocracia española.

Entre los varios temas preguntados, el que más grado de satisfacción encuentra es el de la selección de funcionarios. Hay que hacer notar que la selección ha estado prácticamente en manos de los cuerpos tradicionalmente, y sólo en los últimos años han de ajustarse las convocatorias a algunas normas de carácter general, respaldadas por la intervención de la Comisión Superior de Personal. El hecho de que sólo el 53 % de los entrevistados opine que su cuerpo interviene suficientemente en el proceso de selección creo que debe entenderse como un rechazo de esa normativa general, por otra parte muy poco limitativa de la autonomía corporativa a este respecto.

Si se considera a los cuerpos concretos cuyos funcionarios están más satisfechos de la intervención que tienen en el proceso de selección, tomando como nivel (arbitrario) de alta satisfacción el de un 75 % de respuestas positivas, esos cuerpos son los siguientes:

Tabla 2

*Cuerpos en los que hay más de un 75 %
de respuestas positivas a la suficiente intervención en la selección*

Cuerpo	% de respuestas positivas
Inspectores técnicos fiscales	100
Abogados del Estado	96
Intervención y contabilidad	88
Catedráticos de instituto	88
Catedráticos de universidad	85
Técnicos comerciales del Estado	82
Letrados del Consejo de Estado	80
Carrera diplomática	75

Salta, pues, a la vista que los cuerpos más satisfechos del grado en que intervienen en la selección de sus aspirantes son precisamente los que han cristalizado un alto grado de prestigio social, incluso entre los propios miembros de la élite burocrática: cuatro de los

cuerpos de la tabla 2 vienen siendo clasificados en este trabajo entre la “superélite” de cuerpos¹², los letrados del Consejo de Estado, abogados del Estado, técnicos fiscales y catedráticos de Universidad. Obviamente, otros dos —diplomáticos y técnicos comerciales—, aunque no incluidos formalmente entre tal “superélite”, figuran entre los “grandes cuerpos”, sin duda alguna. Hay, pues, una clara asociación entre autonomía y prestigio que es necesario seguir explorando.

El grado de intervención en los nombramientos y destinos de los funcionarios de un cuerpo depende, fundamentalmente, de las normas generales a las que el cuerpo haya de ajustarse, y, sobre todo, del papel que al respecto asuman las autoridades centrales del Ministerio, en concreto el subsecretario como jefe de personal del mismo. El conjunto de la muestra expresó un 37 % de adhesiones a la opinión de que el cuerpo al que pertenecían los entrevistados interviene suficientemente en los nombramientos y destinos; pues bien, considerando que un 50 % de respuestas favorables puede significar aquí un grado relativamente alto de satisfacción, los cuerpos que igualan o superan ese porcentaje son los siguientes:

Tabla 3

*Cuerpos en que hay más de un 50 %
de respuestas positivas a la suficiente intervención
en nombramientos y destinos*

Cuerpo	% de respuestas positivas
Abogados del Estado	73
Archiveros	69
Inspectores técnicos fiscales	67
Catedráticos de instituto	65
Catedráticos de universidad	56
Intervención y contabilidad	53
Estadísticos facultativos	53
Técnicos de aduanas	52
Carrera diplomática	50
Intendentes al servicio de la Hacienda	50
Profesores adjuntos de instituto	50

Resulta sintomático comprobar que más de la mitad de los cuerpos de la tabla 3 figuran también en la 2, lo que apunta a un síndrome de autogobierno, en el sentido de que es probable que los cuerpos que alcancen un alto grado de autocontrol en algún aspecto, lo consigan también en los restantes. Veamos ahora las dos últimas preguntas que se hacían sobre valoración del grado de intervención; una de ellas versaba sobre la consulta al cuerpo de las disposiciones (proyectos de Ley, reglamentos, etc.) que pudieran afectarle; la otra, sobre fijación de los complementos de sueldo. Ambas fueron las que menos porcentaje de respuestas positivas obtuvieron, en mi opinión no porque sea de hecho escasa la intervención de los cuerpos en estas materias, sino por dos razones. La primera es la competitividad entre los cuerpos, ya que los bienes a repartir son escasos (puestos de relieve, status, dinero), con la consecuencia de que los cuerpos más poderosos intervienen a través de las instituciones burocráticas en los asuntos de los menos poderosos, limitando así su grado de autonomía. La segunda razón de que pocos cuerpos estén conformes con su grado de intervención en estas materias es, a mi modo de ver, el desarrollo de las expectativas de autonomía que genera el tener como grupo de referencia a cuerpos con un grado de autogobierno considerablemente alto.

El conjunto de la muestra dio como respuestas positivas un 30 y un 22 % respectivamente a las preguntas sobre suficiente control de las disposiciones, y sobre fijación de complementos. Considerando que más de un 50 y más de un 30 % de respuestas positivas, respectivamente, pueden destacar a los cuerpos más satisfechos con su grado de autogobierno, se han elaborado las tablas 4 y 5.

Convendrá insistir una vez más en que estos porcentajes no expresan la intervención real de un cuerpo en los temas que le conciernen, sino sólo la opinión de los funcionarios del cuerpo en cuestión de que así sucede. Por poner un ejemplo, es posible que el cuerpo de archiveros, bibliotecarios y arqueólogos tenga menos control del proceso de fijación de sus retribuciones complementarias del que tiene, pongamos por caso, el de abogados del Estado; sin embargo, el 31 % de los primeros estiman que el cuerpo como tal ejerce una intervención suficiente al respecto, en tanto que sólo el 23 % de los abogados del Estado entrevistados es de esa opinión, probablemente porque fundamentan su juicio en la experiencia anterior de haber tenido el control autónomo de una Caja Especial.

Tabla 4

Cuerpos con más de un 50 % de respuestas positivas sobre si ejercen suficiente control de las disposiciones que les afectan

Cuerpo	% de respuestas positivas
Letrados del Consejo de Estado	100
Intervención y contabilidad	77
Inspectores técnicos fiscales	67
Ingenieros Industriales y de minas	63
Intendentes al servicio de la Hacienda	56
Abogados del Estado	55
Estadísticos facultativos	53
Diplomáticos	50
Archiveros	50

Tabla 5

Cuerpos con más de un 30 % de respuestas positivas sobre si intervienen suficientemente en la fijación de complementos de sueldo

Cuerpo	% de respuestas positivas
Intervención y contabilidad	53
Inspectores técnicos fiscales	50
Técnicos de aduanas	48
Carrera diplomática	40
Inspectores diplomados de tributos	32
Intendentes al servicio de la Hacienda	31
Archiveros	31
Carreras judicial y fiscal	30

En resumen: observando las respuestas de los cuerpos que aparecen en la muestra con más de 15 entrevistados (21 cuerpos en total más los Letrados del Consejo de Estado y los inspectores técnicos fiscales), hay 16 que ofrecen porcentajes de opiniones positivas superiores a los que se han considerado convencionalmente en cada

tabla, afirmándose con dichas opiniones que el cuerpo en cuestión ejerce una suficiente intervención en las materias consideradas (selección, nombramientos y destinos, disposiciones y complementos de sueldo); entre estos 16 están cinco de los clasificados como "superélite", faltando únicamente dos: catedráticos de Escuelas Técnicas Superiores e ingenieros de caminos. De los 16 cuerpos, seis dependen del Ministerio de Hacienda. Por otra parte, hay seis cuerpos que contestan positivamente a las cuatro preguntas, o al menos a tres de ellas: inspectores técnicos fiscales, Intervención y contabilidad, y Carrera diplomática (cuatro respuestas positivas); abogados del Estado, archiveros e intendentes al servicio de la Hacienda (tres respuestas positivas); de estos seis cuerpos, cuatro dependen del Ministerio de Hacienda. Volviendo a los datos de la tabla 1, los que hemos llamado cuerpos de "superélite" manifiestan un grado mucho mayor de satisfacción que el resto de los cuerpos de élite, con la excepción del tema de las retribuciones: creo que la excepción se explica porque, efectivamente, con anterioridad a la Ley de Retribuciones tuvieron, en general, un control absoluto de sus ingresos, con lo que al erosionarse ese control a causa de las nuevas normas el nivel de satisfacción hubo de descender sensiblemente; lo que no quiere en absoluto decir que su intervención haya desaparecido, y ni siquiera que sea menor que la ejercida por otros cuerpos.

Por lo que se refiere a los cuerpos en donde se da un mayor porcentaje de respuestas negativas acerca de si el cuerpo como tal interviene suficientemente a juicio de los entrevistados en la selección, nombramiento y destino de sus funcionarios, en la consulta de las disposiciones que le afecten y en la fijación de complementos de sueldo, los cuerpos en los que se da una mayor frustración de la demanda de autogobierno corporativo son los de la tabla 6.

Dicha tabla, que ha sido confeccionada a partir de unos coeficientes convencionales de insatisfacción con el grado de autogobierno (más del 50 % de respuestas negativas para la primera cuestión, más del 65 para la segunda, más del 70 para la tercera y más del 75 para la última), pone de relieve claramente que hay algunos cuerpos en que su frustración a este respecto es destacable, ya que figuran entre los mayores porcentajes de respuestas negativas en las cuatro cuestiones (y así, los cuerpos técnico de Administración civil e interventores de ferrocarriles) o en tres de ellas (los de ingenieros de caminos y geógrafos), y otros, los restantes incluidos en esta

Tabla 6

*Cuerpos con mayor porcentaje de respuestas negativas
sobre si el cuerpo interviene suficientemente
en los aspectos que se indican*

-
1. *En la selección de nuevos funcionarios*
 - Ingenieros de caminos (69 %)
 - Cuerpos médicos (64 %)
 - Técnicos de Administración civil (60 %)
 - Ingenieros industriales (59 %)
 - Ingenieros agrónomos (59 %)
 - Ingenieros geógrafos (53 %)
 - Interventores de ferrocarriles (53 %)
 2. *En los nombramientos y destinos*
 - Ingenieros geógrafos (100 %)
 - Interventores de ferrocarriles (87 %)
 - Técnicos de Administración civil (73 %)
 - Técnicos comerciales del Estado (71 %)
 - Inspectores de tributos (68 %)
 - Ingenieros de caminos (65 %)
 3. *En la consulta de disposiciones*
 - Interventores de ferrocarriles (93 %)
 - Técnicos de Administración civil (78 %)
 - Catedráticos de Escuelas Técnicas Superiores (72 %)
 - Cuerpos médicos (71 %)
 4. *En la fijación de complementos de sueldo*
 - Catedráticos de Escuelas Técnicas Superiores (96 %)
 - Ingenieros geógrafos (93 %)
 - Interventores de ferrocarriles (93 %)
 - Ingenieros industriales (89 %)
 - Técnicos de Administración civil (81 %)
 - Ingenieros de caminos (77 %)
 - Catedráticos de instituto (77 %)
-

tabla, para los que hay aspectos concretos en los que estiman notoriamente insuficiente el autogobierno del cuerpo. Habría que destacar también que entre dichos cuerpos aparecen cuatro cuerpos de ingenieros: en mi opinión, una representación tan alta de estos profesionales puede responder a los indudables cambios que está experimentando la ubicación de los ingenieros en la sociedad españo-

la, percibida probablemente dentro de la Administración como una pérdida de posiciones anteriormente disfrutadas. Otro caso que requiere comentario, a mi entender, es el del cuerpo técnico de Administración civil, cuya frustración con el grado de autogobierno que, a su juicio, ejerce el cuerpo proviene sin duda de que su configuración legal y su preparación profesional como cuerpo directivo no encuentra el esperado correlato de autogobierno, de acuerdo con el esquema habitual de la élite burocrática española.

Partiendo de los datos contenidos en las tablas incluidas hasta este momento, puede elaborarse un gradiente de satisfacción corporativa en relación con el autogobierno ejercido por los distintos cuerpos. Para ello, pueden considerarse cuerpos muy satisfechos aquellos que aparecen entre los mayores porcentajes afirmativos de las cuatro cuestiones preguntadas, o de tres; cuerpos simplemente satisfechos los que aparecen en dos o en uno de los casos; cuerpos satisfechos con unas cosas e insatisfechos con otras, los que aparecen unas veces en las tablas de mayores porcentajes de satisfacción y otras en la de mayores porcentajes de insatisfacción; y cuerpos insatisfechos o muy insatisfechos los que así aparecen, con un criterio análogo al de los dos primeros grupos mencionados. De acuerdo con ello, los 21 cuerpos que aparecen en la muestra con más de quince entrevistas, más los de inspectores técnicos fiscales y letrados del Consejo de Estado, que para esta clasificación se han tenido en cuenta, pueden ordenarse como se indica en la tabla 7.

Hay que destacar que de los siete cuerpos que Linz y de Miguel llamaban de "superélite", cinco figuran entre los muy satisfechos o satisfechos (inspectores técnicos fiscales, abogados del Estado, letrados del Consejo de Estado, catedráticos de universidad y carrera judicial), lo que induce a pensar que un alto grado de autogobierno corporativo es un elemento esencial para que un cuerpo goce de un alto grado de prestigio social. Sólo dos de los cuerpos de "superélite" (los catedráticos de escuelas técnicas superiores y los ingenieros de caminos) aparecen como insatisfechos o muy insatisfechos: creo que ello obedece a los problemas de reajuste profesional que los ingenieros vienen teniendo en el cuadro general de profesiones de la sociedad española, como antes apuntaba. Otro dato digno de ser subrayado es que de los seis cuerpos que aparecen en la tabla indicada como muy satisfechos con su autogobierno corporativo, cuatro pertenecen al Ministerio de Hacienda, lo que lleva a pensar que es en dicho

Departamento donde el fenómeno del autogobierno está más generalizado.

Tabla 7

Grado de satisfacción con el autogobierno corporativo en algunos cuerpos de funcionarios

-
1. *Muy satisfechos*
 - Inspectores técnicos fiscales
 - Cuerpo de intervención y contabilidad
 - Carrera diplomática
 - Abogados del Estado
 - Intendentes
 - Archiveros
 2. *Satisfechos*
 - Catedráticos de universidad
 - Letrados del Consejo de Estado
 - Estadísticos facultativos
 - Técnicos de aduanas
 - Profesores adjuntos de instituto
 - Carrera judicial
 3. *Satisfechos con unas cosas e insatisfechos con otras*
 - Catedráticos de instituto
 - Técnicos comerciales del Estado
 - Ingenieros industriales
 - Inspectores de tributos
 4. *Insatisfechos*
 - Catedráticos de Escuelas Técnicas Superiores
 - Cuerpos médicos
 - Ingenieros agrónomos
 5. *Muy insatisfechos*
 - Técnicos de Administración civil
 - Interventores de ferrocarriles
 - Ingenieros de caminos
 - Ingenieros geógrafos
-

Puede, en conjunto, afirmarse que la conciencia de autogobierno corporativo está asociada con el prestigio social atribuido a los cuerpos, y es especialmente intensa en los dependientes del Ministerio de

Hacienda. Si, en general, se acepta como indicador del grado de autogobierno la conciencia de autogobierno, la conclusión sería la de que es en el Ministerio de Hacienda donde más se ha extendido el particularismo de los cuerpos, y donde menos control sobre ellos ha tenido la organización central del Ministerio como tal. Pero interesa ver ahora qué esquemas estructurales han sido utilizados para procurar esa intervención o control en los temas que puedan afectar a los intereses del cuerpo o, mejor, cómo se perciben esos esquemas por los funcionarios y qué opiniones manifiestan al respecto.

3. La organización de los cuerpos

Cuando un grupo de personas tiene intereses en común, y no se dan las condiciones necesarias para que dichas personas hayan de competir entre sí, el grupo tiende a organizarse para la defensa corporativa de tales intereses. Eso es precisamente lo que sucede con los cuerpos de funcionarios: por una parte, se hace lo posible por eliminar la competitividad intra-cuerpo, y por otra se dota al cuerpo de una estructura que haga posible la articulación y defensa de los intereses comunes a quienes lo componen. Obviamente, la no existencia de una sindicación profesional de los funcionarios¹³ traslada a los cuerpos las funciones negociadoras y de presión características de aquélla, resultando así una Administración pública mucho más fragmentada y dispersa en la que se multiplican los centros de poder, sin que haya ninguno que públicamente dialogue de manera válida con el poder central. La defensa de intereses, pues, tiene lugar, pero entre bastidores y referida normalmente a sectores muy limitados de la función pública, los cuales, compitiendo entre sí, anulan o equilibran muchas de sus demandas. La lucha, en los casos en que se plantea abiertamente, no es de los miembros de un cuerpo frente a los órganos centrales de la función pública o los órganos de personal de un Ministerio, sino del cuerpo A contra el cuerpo B, con lo que el principio de intangibilidad del poder queda formalmente a salvo, y puede desconocerse oficialmente el conflicto real de intereses.

Como elementos de esa organización para la defensa de los intereses corporativos se consideraban en la encuesta varios aspectos de los cuerpos: la existencia o no de un "jefe de cuerpo", la opinión de que el director general del que se depende habría de ser funcionario

de un cuerpo determinado (el del respondente), y la fuente o canal de información por la que normalmente llegan a conocimiento del funcionario los problemas que le afectan.

Acerca del nombramiento de directores generales, un 59 % de la muestra (499 personas) opinan que deben ser nombrados siempre entre funcionarios, y de entre quienes así opinan, un 65 % (322 personas) mantienen el criterio de que el director general del que ellos dependen debería designarse entre funcionarios de un cuerpo concreto. A su vez, de entre estos últimos, el 72 % (232 personas) cree que ese cuerpo concreto debería ser aquél al que ellos pertenecen. En resumidas cuentas, un 28 % del total de entrevistados piensan que el director general del que dependen debe pertenecer al cuerpo al que ellos mismos pertenecen.

Por cuerpos, la mitad de los inspectores técnicos fiscales, médicos, técnicos de aduanas, cuerpo de intervención y contabilidad, técnicos comerciales, ingenieros de caminos y archiveros, creen que el director general del que dependen debe ser de su cuerpo; entre un tercio y la mitad de los diplomáticos, jueces y fiscales e intendentes entrevistados son de la misma opinión. Por último, entre un cuarto y un tercio se sitúan los letrados del Consejo de Estado, geógrafos, abogados del Estado y catedráticos de universidad.

Es curioso observar que la actitud de considerar el puesto de director general como apropiable por los funcionarios no responde únicamente, en mi opinión, al control por el cuerpo de la organización en la que se inserta, sino que es también la expresión de un deseo de garantizar una mayor carrera burocrática para los funcionarios. Creo que esto se ve con suficiente claridad en la tabla de la página siguiente.

Es decir, los más partidarios de funcionarizar las direcciones generales son los miembros de cuerpos no incluidos en la superélite y que no desempeñan cargos, mientras que los menos partidarios, con bastante diferencia, son los miembros de cuerpos de superélite con cargos. En otras palabras, las respuestas a la pregunta ofrecen un gradiente que responde a las posibilidades reales de carrera percibidas por los funcionarios: cuando éstas son máximas (superélite con cargos), la necesidad de reservar las direcciones generales a funcionarios se presenta como mínima, y viceversa. Además, la probabilidad de ser nombrado director general —sin necesidad de reservar dicho cargo a funcionarios— es mucho más alta para los funciona-

rios miembros de determinados cuerpos que para otros, con lo que estos últimos perciben la reserva como la única posibilidad real de acceso a tal nivel. En cualquier caso, el hecho de que casi un 60 % de los entrevistados sea partidario de la funcionarización de las direcciones generales es una prueba más de la falta de sensibilidad acerca de la diferenciación entre política y administración, que, siendo efectivamente problemática desde un punto de vista teórico, es en la práctica sumamente ambigua en un país como España, en donde la alta función pública ha venido siendo desde 1939 un campo privilegiado para el reclutamiento de quienes han desempeñado puestos políticos¹⁴.

Tabla 8

Porcentaje que opina que los directores generales deben ser nombrados siempre entre funcionarios

	Porcentaje	Rango de más a menos
Total.....	59	
I. "Superélite".....	51	
Con cargos.....	44	4.º
Sin cargos.....	56	2.º
II. Resto de cuerpos.....	61	
Con cargos.....	54	3.º
Sin cargos.....	64	1.º

El tema del "jefe de cuerpo" es del mayor interés, pues supone la afirmación de una jefatura de personal corporativa frente a la institucional. La contraposición entre ambas jefaturas puede entenderse como un rasgo extremo de particularismo, máxime cuando con frecuencia la figura que nos ocupa ha llegado a formalizarse reglamentariamente. En ocasiones ha podido darse una cuádruple organización en materia de personal con respecto a un cuerpo: los órganos centrales de la función pública; la jefatura desempeñada por el subsecretario del departamento y, operativamente, por la sección central de personal (cualquiera que sea su nombre) del Ministerio; una jefatura o "inspección" de personal a nivel, normalmente, de la dirección general en cuya organización pueda estar incardinado un cuerpo; y,

por último, la "jefatura de cuerpo" reglamentariamente establecida. Es obvio que esta superposición de competencias juega a favor de la autonomía de los cuerpos que se encuentran en esta situación, reforzada por el hecho de que la mayoría de los funcionarios se resisten a admitir la posibilidad de que las funciones de administración de personal que afectan a su cuerpo sean desempeñadas por personas ajenas al mismo. Cuanto mayor sea el grado de autogobierno corporativo alcanzado por un cuerpo, mayor será su reluctancia a aceptar que la administración de personal es cosa diferente a la defensa de privilegios e intereses de grupo.

Preguntados los funcionarios sobre si en su cuerpo existe un "jefe de cuerpo o un grupo de personas que se preocupan de defender los intereses comunes (de los funcionarios del cuerpo)", y habiendo legitimado la pregunta con la afirmación previa de que "en muchos cuerpos de funcionarios existe reglamentariamente o por tradición" tal figura, las respuestas fueron las siguientes, agrupadas por tipo de cuerpo y desempeño de cargos:

Tabla 9
Existencia de la figura del jefe de cuerpo

	Total	"Superélite"		Resto de los cuerpos			
		Total	Con cargos	Sin cargos	Total	Con cargos	Sin cargos
Existe.....	49	52	58	49	49	52	48
No existe.....	46	41	39	42	47	46	48
No sabe o no contesta.....	15	8	4	10	4	3	5
N =	100 (843)	100 (167)	100 (64)	100 (103)	100 (676)	100 (174)	100 (502)

Es decir, al menos la mitad de los funcionarios entrevistados admiten en su cuerpo, como cuestión reglamentaria o de hecho, la existencia de un "jefe" o de un grupo de personas dedicadas a la defensa de los intereses corporativos. En mi opinión, ello pone de manifiesto la naturalidad con que entre los funcionarios españoles se reconoce la existencia de intereses de grupo y la correlativa instrumentación de medios para su defensa. Esta naturalidad cobra espe-

cial relieve entre los funcionarios más encumbrados (“superélite” con cargos), y es más tímidamente expresada entre los no tan bien situados (élite sin cargos). Esto puede querer decir dos cosas: o bien que a mayor nivel en la estratificación funcional los interesados se sienten más libres para mostrar los verdaderos rasgos de la realidad, en tanto que son más pudorosos en los estratos menos altos; o bien que, de hecho, son los cuerpos más poderosos los que han montado en más proporción mecanismos de defensa. Por supuesto, en caso de ser esta última la solución, habría que ver si determinados cuerpos son poderosos gracias a estos mecanismos, o si la articulación y defensa explícita de sus intereses les ha sido posible porque eran ya poderosos por otras razones.

Examinando la distribución de las respuestas por ministerios, son cinco los que ofrecen porcentajes de respuestas positivas superiores al del conjunto de la muestra. Tres de ellos, Agricultura (76 %), Obras Públicas (71 %) e Industria (54 %), son ministerios en los que tradicionalmente ha habido un predominio de cuerpos de ingenieros, especialmente en los dos primeros, habiéndoseles atribuido también tradicionalmente un alto coeficiente de autogobierno. Parece incluso que en determinadas épocas ha llegado a ser posible que la distribución por provincias de los créditos presupuestarios para ciertas competencias ministeriales se llevase a cabo en función de la edad del ingeniero jefe del servicio provincial en cuestión: a mayor *seniority* más créditos, lo que es una forma como otra cualquiera —pero menos racional que otras muchas— de eliminar la competitividad intra-cuerpo por unos recursos escasos, y de independizar a la organización de las demandas y presiones de su clientela local.

Aparte de estos tres ministerios con predominio de ingenieros, de los otros dos con un grado de admisión de la figura del jefe de cuerpo superior al de la muestra, uno de ellos es el de Asuntos Exteriores, con absoluto predominio de los diplomáticos. Y el otro es el Ministerio de Hacienda, que es el que nuestros datos vienen señalando una y otra vez como aquel en el que se dan unas estructuras corporativas más definidas.

Si se examinan por cuerpos las respuestas de aquellos que aparecen en la muestra con más de 15 entrevistas, los porcentajes de respuestas positivas que admiten la existencia de un jefe de cuerpo o grupo de personas que defienden los intereses corporativos, y que son superiores al porcentaje del conjunto, son como sigue:

Tabla 10

Admisión de la existencia de un jefe de cuerpo

Cuerpo	% de respuestas positivas
Intendentes al servicio de la Hacienda	88
Ingenieros agrónomos y de montes	82
Letrados del Consejo de Estado	80
Interventores de ferrocarriles	80
Ingenieros industriales y de minas	78
Cuerpo de intervención y contabilidad	77
Ingenieros de caminos	73
Profesores adjuntos de instituto	73
Inspectores de tributos	72
Abogados del Estado	68
Ingenieros geógrafos	60
Catedráticos de instituto	59
Diplomáticos	55
Archiveros, bibliotecarios y arqueólogos	54
Inspectores técnicos fiscales	50

De los quince cuerpos de la tabla, los dos grupos más importantes son, por una parte, los ingenieros (cuatro cuerpos, que son en realidad seis, pues se han codificado juntos a Agrónomos y Montes, y a Industria y Minas), y, por otra, los cuerpos del Ministerio de Hacienda (cinco cuerpos). Como era de esperar, esta presentación de los datos confirma la obtenida utilizando la variable Ministerio, permitiendo ver con más claridad aún que para determinados cuerpos la situación de contar con un mecanismo más o menos formalizado para la defensa de sus intereses no tiene nada de anómalo.

La tercera pregunta antes aludida, que es relevante para el tema de la organización de los cuerpos, trata de arrojar luz sobre el aspecto informal de dicha estructura, preguntando por el funcionamiento de las redes de comunicación establecidas entre los funcionarios. La pregunta estaba formulada de la siguiente forma: "cuando se plantean problemas importantes que le afectan como funcionario, ¿a través de qué fuente suele llegar primero a su conocimiento la existencia de tales problemas?". Obsérvese la amplitud de la formulación, que habla de "problemas importantes que le afectan como funcionario". La hipótesis existente tras la pregunta es la de que, a

mayor espíritu de cuerpo, esos “problemas” vendrían entendidos por los respondentes como problemas corporativos y no como problemas del servicio, centrándose las respuestas en señalar como fuente informativa a los compañeros del cuerpo al que se pertenece. Pues bien, las respuestas clasificadas por tipo de cuerpo y desempeño de cargos son como sigue:

Tabla 11
*Fuentes de información sobre problemas funcionariales**

	Total	“Superélite”		Resto de los cuerpos			
		Total	Con cargos	Sin cargos	Total	Con cargos	Sin cargos
El superior jerárquico.....	30	24	25	23	31	38	29
Los compañeros de cuerpo	53	53	53	53	53	49	54
Los funcionarios con los que trabaja	13	13	14	12	13	14	13
Otros	14	13	11	15	14	13	14
No contesta	2	5	5	5	2	2	2
N =	112 (843)	108 (167)	108 (64)	108 (103)	113 (676)	116 (174)	112 (502)

* Respuesta múltiple.

Los datos anteriores confirman claramente la hipótesis: los cuerpos de funcionarios proveen a sus miembros de un sistema de información paralelo e informal, por el que discurren masivamente las comunicaciones sobre “problemas importantes que les afectan como funcionarios”, cualquiera que sea el sentido que esta expresión tenga para los respondentes. Debe subrayarse que, al ser las respuestas múltiples, ninguno de los items se ha visto perjudicado en beneficio de otro: si, por ejemplo, los funcionarios con quienes se trabaja son también compañeros de cuerpo, los respondentes han tenido la oportunidad de contestar positivamente a las dos alternativas, o sólo a la que a su juicio sea más expresiva de la realidad. Por otra parte, estas redes informales de comunicación intra-cuerpo funcionan a todos los

niveles: no hay aquí diferencias significativas entre la “superélite” y la élite, o entre desempeñar o no cargos.

Si se toma en consideración la distribución de las respuestas por cuerpos, y se supone que a mayor densidad de información por la red paralela del cuerpo menos información se canalizará por el cauce reglamentario del superior jerárquico inmediato, puede comprobarse que hay un grupo de cuerpos que da las menores respuestas para esta última vía y las mayores para la red del cuerpo; restando del mayor porcentaje (el de la comunicación de cuerpo) el menor (vía superior jerárquico), se obtiene una suerte de índice con el que ordenar a ese grupo de cuerpos —los de mayor comunicación intra-cuerpo— de mayor a menor grado de autonomía informativa. Véase la siguiente tabla:

Tabla 12

Cuerpos con mayor grado de comunicación interna

Cuerpo	Índice convencional
Letrados del Consejo de Estado	80
Abogados del Estado	63
Técnicos de aduanas	52
Diplomáticos	50
Jueces y Fiscales	48
Interventores de ferrocarriles	47
Archiveros, bibliotecarios y arqueólogos	47
Inspectores de los tributos	40

Es curioso observar que el resto de los cuerpos con más de 15 entrevistas en la muestra, salvo uno, sigue pautas intermedias: los inspectores técnicos fiscales, por ejemplo, reciben poca comunicación jerárquica (sólo un 17 % destacan ese canal), pero también relativamente poca comunicación de cuerpo (sólo un 33 %). En cambio, hay un cuerpo, el de técnicos comerciales del Estado, que da uno de los porcentajes más altos de comunicación jerárquica (el 47 %), y el más bajo de todos en comunicación de cuerpo (el 24 %); quizá la explicación pueda estar en que, habida cuenta del alto grado de juridicismo manifestado por los funcionarios de dicho cuerpo, ven en el superior-compañero antes que nada al superior, ya que, dada la

estructura del Ministerio de Comercio, la gran mayoría de los superiores jerárquicos de los técnicos comerciales son también técnicos comerciales. Pero sea cual fuere la razón para esta falta de énfasis en la comunicación corporativa, la peculiaridad del caso hacía necesaria su mención.

Un último aspecto parece de interés tocar en relación con la organización de los cuerpos, y que no se refiere esta vez a cuestiones de hecho, sino a juicios de deber ser formulados por los funcionarios. Más arriba se tocó el tema de si los funcionarios opinaban que su cuerpo intervenía suficientemente en la fijación de complementos de sueldo para el grupo. Ahora puede darse un paso más, y ver en qué medida los funcionarios opinan que debería ser el propio cuerpo quien actuase orgánicamente para la fijación de las retribuciones; estas respuestas deberán ser puestas en relación con una cuestión básica acerca de la propia estructura de la función pública: la de si la retribución percibida ha de depender, en opinión de los funcionarios, del cuerpo al que se pertenece o de otros factores (como el puesto de trabajo desempeñado, el rango alcanzado, etc.).

Como se ve, ambas cuestiones tienen una indudable relevancia estructural, razón por la cual se las incluye aquí como parte del tema de la organización de los cuerpos, pese a sus relaciones con el tema del autogobierno corporativo, por ejemplo.

Comenzando por la pregunta sobre de qué debe depender fundamentalmente la retribución complementaria de los funcionarios, de entre la variedad de respuestas permitidas por la pregunta hay que destacar aquí dos. La primera es la de que la retribución complementaria (que para la mayoría de los funcionarios de nivel superior no tiene nada de complementaria, en el sentido de que es muy superior al sueldo propiamente dicho) debe depender fundamentalmente del cuerpo de funcionarios al que se pertenece; esta es una respuesta que podríamos calificar de tradicional, en la medida en que expresa una concepción rígidamente estamental y privilegiada de la función pública, subrayando la pertenencia a un cuerpo como un status *adscripto* —aunque dicho status fuese *adquirido* en el momento del ingreso a través de un sistema de mérito, la oposición.

La segunda respuesta a destacar aquí es la que hace depender la retribución de la clase de actividad o trabajo que en realidad se desarrolla: esta es, por así decirlo, una respuesta moderna, que atiende al grado de dificultad y responsabilidad del puesto de trabajo efectiva-

mente desempeñado, con lo que no se adscribe a nadie de por vida un status fijo independiente de su actividad¹⁵.

Pues bien, la actitud “moderna” es la que más opiniones favorables recibió en la pregunta sobre criterios retributivos (59 % sobre un total de 196: respuesta múltiple), y la “tradicional” la que menos (11 % sobre la misma suma de porcentajes). Veáanse a continuación algunos datos de cuerpos concretos:

Tabla 13

Algunas opiniones sobre cuáles deberían ser los criterios retributivos

El puesto de trabajo desempeñado		El cuerpo a que se pertenece	
Cuerpos	%*	Cuerpos	%*
Letrados Consejo Estado	80	Intervención y contabilidad ...	29
Ingenieros geógrafos	73	Abogados del Estado	23
Técnicos Administración civil ..	71	Letrados Consejo Estado	20
Diplomáticos	70	Estadísticos facultativos	20
Catedráticos universidad	65	Técnicos aduanas	19
Abogados del Estado	64	Técnicos comerciales	18
Ingenieros de caminos	64	Ingenieros industriales	15
Intendentes	62	Ingenieros de caminos	14
Médicos	39	Archiveros	4
Profesores adjuntos instituto	36	Inspectores tributos	4
Catedráticos de instituto	35	Interventores ferrocarriles	0
Estadísticos facultativos	20	Ingenieros geógrafos	0
		Inspectores técnicos fiscales ..	0

* Respuesta múltiple.

Se aprecia en la tabla que hay cuerpos “tradicionales”, con bajo porcentaje en el criterio del puesto de trabajo y alto en el de cuerpo, como los estadísticos facultativos, y cuerpos “modernos” con una actitud inversa, como los ingenieros geógrafos. Pero lo más común e interesante es observar las actitudes contrapuestas mantenidas dentro de unos mismos cuerpos, como sucede con los letrados del Consejo de Estado, abogados del Estado y, en menor medida, con los ingenieros de caminos: en estos casos podría pensarse que lo que existe es, simplemente, un hiato generacional, en virtud del cual los funcionarios de más edad se apegarían al criterio más tradicional, en

tanto que los más jóvenes se orientarían a valores modernos. Y, efectivamente, algo de eso sucede: de todos los funcionarios entrevistados menores de 40 años, sólo el 8 % respondió que el criterio retributivo debería ser el de la pertenencia a un cuerpo, en tanto que entre los de más de 40 años ese porcentaje se elevó al 12 %. La diferencia generacional indudablemente existe, pero, en general, no puede afirmarse que sea tan decisiva. Hubiera podido verse aquí con detalle el caso concreto de los tres cuerpos "divididos" que se han mencionado más arriba, observando las respuestas clasificadas por edad y controladas por cuerpo: pero no parece que ese grado de detalle merezca en este momento la pena.

La segunda cuestión antes aludida preguntaba por el órgano de la Administración del que debería depender, a juicio del entrevistado, la fijación de las retribuciones complementarias de los funcionarios. Las alternativas ofrecidas eran la Presidencia del Gobierno (en donde radican los órganos centrales de la función pública), el Ministerio de Hacienda (del que tradicionalmente vino dependiendo el sistema retributivo), cada ministerio en particular (rompiendo así toda posibilidad de tratamiento sistemático para el conjunto de la función pública), cada subsecretaría o dirección general y, por último, cada cuerpo de funcionarios. Es claro que las alternativas ofrecidas constituían una escala ordinal de universalismo-particularismo, siendo el cuerpo la solución más particularista de todas. Pues bien, los cuerpos que más se distinguieron como partidarios y no partidarios de que la fijación de las retribuciones dependiera del propio cuerpo, fueron los indicados en la tabla 14.

Los cuerpos de funcionarios que aparecen como más partidarios de que sean los propios cuerpos lo que fijen las retribuciones son todos ellos, hasta cierto punto, cuerpos relativamente atípicos: los jueces y fiscales se sienten más identificados con el sistema judicial que con la Administración general, y en realidad están excluidos del ámbito de aplicación de la normativa general sobre la función pública. Los letrados del Consejo de Estado, por su parte, desempeñan una función que pudiera considerarse externa a la Administración activa, y su dependencia de la Presidencia del Gobierno es más formal que otra cosa. Por lo que respecta a los médicos, no es necesario insistir en la tenue conciencia funcional que les caracteriza; y de los profesores adjuntos de instituto supongo que puede decirse lo mismo. Pero debe observarse que, incluso entre estos cuerpos, en

Tabla 14

*Opiniones acerca del papel del cuerpo
en la fijación de las retribuciones*

Cuerpo	% de respuestas a favor del cuerpo	Otras respuestas relevantes	
		Organo	%
Jueces y fiscales	22	Presidencia del Gobierno	30
		Ministerio (Justicia)	30
Letrados del Consejo de Estado	20	Presidencia del Gobierno	80
Cuerpos médicos	18	Ministerio (Gobernación)	36
		Presidencia del Gobierno	29
Profesores adjuntos de instituto	14	Ministerio (Educación y Ciencia) ..	55
		Presidencia de Gobierno	23
Estadísticos facultativos ..	0	Presidencia Gobierno*	80
Ingenieros geógrafos	0	Presidencia Gobierno*	67
Intendentes	0	Hacienda*	75
Inspectores técnicos fiscales	0	Hacienda*	67
Abogados del Estado	0	Hacienda*	64

*.Es al mismo tiempo el Ministerio de que dependé el cuerpo; se han sumado, por ello, ambos porcentajes. Respuesta múltiple.

ningún caso las respuestas favorables al predominio corporativo en la fijación de las retribuciones superan a las respuestas más o menos “universalistas”.

Por su parte, los cinco cuerpos en que ningún entrevistado es partidario del control corporativo de las retribuciones están en realidad apuntando a un control ministerial, de su Ministerio, sea éste Hacienda o la Presidencia del Gobierno. Probablemente, en el caso concreto de los abogados del Estado y los inspectores técnicos fiscales se trata de una reacción contra una situación anterior en la que ambos cuerpos tuvieron en un grado bastante apreciable el control de sus propias retribuciones, lo que produjo en el resto de la Administración una imagen de ambos que no jugaba precisamente en su favor; posiblemente, con ese énfasis en la transferencia del control a manos ministeriales se trata de destruir aquella imagen negativa, sin perder de todas formas demasiado con el cambio.

Parece, en conjunto, que se ha superado una época en la que el cuerpo era el único elemento estructural concebible para la organización de la función pública; no quiere esto decir en modo alguno que esa peculiar característica de la Administración española haya desaparecido, pero sí que ha sufrido los embates del tiempo, y que los rasgos de feudalismo y estamentalidad que implicaba han dejado de alguna manera de ser posibles hoy en día, o al menos no de manera tan descarnada como lo fueron no demasiados años atrás.

4. Satisfacción e insatisfacción corporativas

Aparte de la satisfacción o insatisfacción personalmente experimentada en relación con el trabajo que se realiza, hay un aspecto análogo correspondiente a la vida corporativa, en el que el grupo como tal expresa su grado de aceptación de la situación relativa en que se encuentra respecto de los otros cuerpos. Así pues, la satisfacción o insatisfacción es aquí un síndrome corporativo, constituyendo una dimensión del mayor interés, ya que las posiciones en uno y otro extremo de la misma revelarán los mayores grados de conciencia de cuerpo. Un cuerpo muy satisfecho con su posición será una fuente de "espíritu de cuerpo" para sus miembros, que se identificarán explícita y conscientemente con el grupo del que forman parte. Pero también un cuerpo insatisfecho provocará entre sus miembros sentimientos de integración, tensiones, y, en general, conciencia de una situación común valorada como desventajosa, y que sólo puede ser mejorada corporativamente.

La encuesta incluía varias preguntas que abordan directamente el tema. Por una parte, se preguntaba a los entrevistados si consideraban que su cuerpo tenía en su Ministerio una situación adecuada a la preparación de los funcionarios que lo componen, con lo que el problema del status y prestigio relativo se enfocaba sobre la preparación profesional característica del grupo. De otro lado se preguntaba por el grado de satisfacción con los medios a disposición del cuerpo para una defensa satisfactoria de los intereses cuya gestión le está atribuida; esta pregunta tiene varios rasgos peculiares: en primer lugar, atribuye los medios de la acción pública al cuerpo, y no a la organización administrativa propiamente dicha, con lo que los redactores del cuestionario trataron de sintonizar con la actitud pre-

sumible entre los cuerpos de la élite burocrática, consistente en identificar el cuerpo con el sector de la Administración en que está incardinado. En segundo lugar, y como insistencia en lo primero, la pregunta habla de la gestión atribuida al cuerpo: obviamente, la gestión de los asuntos públicos no es predicable de los cuerpos, sino de la estructura orgánica, de los “servicios” de la Administración; no obstante, la cuestión se redactó en esos términos como respuesta a una tradición reflejada en multitud de Reglamentos de cuerpo, y en la que la confusión Cuerpo-Administración se formaliza atribuyendo al primero las funciones y competencias de los órganos de la segunda. Por último, el referirse a la defensa de intereses como contenido de la acción administrativa implicaba una suerte de legitimación para el respondente, que podía así atribuir su deseo de más medios no a un deseo de mayor status para su cuerpo, sino al esfuerzo por cubrir fines y objetivos totalmente externos y necesitados de protección.

Desde otro punto de vista, la situación de un cuerpo puede ser fácilmente detectada en relación con las retribuciones percibidas por sus miembros; en primer lugar, a través de la satisfacción con el coeficiente multiplicador del sueldo base que al cuerpo le ha sido asignado; y, en segundo lugar, a través de la comparación con las retribuciones globales percibidas por funcionarios de otros ministerios, y por funcionarios del mismo Ministerio pero de otros cuerpos, unos y otros del mismo nivel (titulación universitaria). No hay duda de que estas preguntas tocan directamente uno de los puntos más vidriosos del sistema español de cuerpos, que es la arbitrariedad y, todavía en cierta medida, la clandestinidad del sistema de retribuciones, lo que hay que suponer crea situaciones de satisfacción e insatisfacción corporativas que deben ser estudiadas.

Con respecto a la coherencia entre preparación de los funcionarios y situación de su cuerpo en el Ministerio del que dependen, no es necesario insistir en la relevancia del tema, toda vez que nos estamos refiriendo aquí únicamente a cuerpos para cuyo ingreso se exige titulación universitaria, con lo que la pregunta se sitúa en un contexto de cuerpos que son formalmente del mismo nivel, pero que en la práctica se encuentran en posiciones muy diferentes. Las respuestas, clasificadas por tipo de cuerpo y desempeño de cargos, son como sigue:

Tabla 15

Situación del cuerpo en relación con la preparación de sus funcionarios

	"Superélite"				Resto cuerpos élite		
	Total	Total	Con cargos	Sin cargos	Total	Con cargos	Sin cargos
Muy adecuada	16	30	30	30	12	18	10
Bastante	42	40	37	42	42	48	40
Regular	13	12	12	12	13	11	14
Poco adecuada	19	12	16	10	21	16	23
Nada adecuada	8	3	3	3	10	3	12
No sabe o no contesta	2	3	2	4	1	3	1
	100	100	100	100	100	100	100
N =	(843)	(167)	(64)	(103)	(676)	(174)	(502)

Los datos transcritos indican que el 58 % de los entrevistados consideran la situación de su cuerpo como muy o bastante adecuada a la preparación profesional que ostentan; se trata, evidentemente, de un alto porcentaje de satisfacción, pero no hay que olvidar que los respondentes constituyen la élite burocrática española: hay que dar por seguro que entre funcionarios de cuerpos de otros niveles las respuestas hubieran dado un porcentaje de satisfacción mucho menor. Pero no es esto lo que interesa destacar, sino que hay una gran diferencia entre la "superélite" y el resto de los cuerpos de élite en los dos extremos de la distribución: la "superélite" está doblemente satisfecha con la relación situación del cuerpo-preparación de los funcionarios, y está además la mitad de insatisfecha. En otras palabras, entre los cuerpos que no reúnen las notas de más prestigio, mayor retribución, más influencia, funciones más importantes, y mayor preparación (atribuidas por los propios entrevistados), hay un tercio de sus funcionarios para los que existe una inconsistencia entre su (alto) grado de preparación profesional y su (baja) situación en el Ministerio.

Es muy importante, en mi opinión, observar que entre la "superélite" de cuerpos no hay significativas diferencias entre la opinión

de quienes desempeñan cargos y la de los que no los desempeñan: en la "superélite" las opiniones son mucho más uniformes dentro de cada cuerpo. En cambio, en el resto de los cuerpos que componen la élite, quienes ostentan cargos dan una opinión mucho más optimista que quienes no los tienen: es más probable aquí una división de opiniones dentro de cada cuerpo, debida a una actitud mucho más dispuesta a admitir el *statu quo* de la estratificación de cuerpos por quienes ostentan cargos. El desempeño de un cargo funciona así como un factor de cooptación para determinados funcionarios de los cuerpos menos satisfechos, que a través de una posición *personal* legitiman una posición *corporativa* insatisfactoria. Los menos satisfechos, pues, son los funcionarios que perciben una desproporción entre su preparación profesional y la situación de su cuerpo; pero esta frustración queda radicalmente atenuada en el caso de desempeñar un cargo: entonces, la desproporción en cuestión no es sentida con la misma viveza.

Conviene destacar también que en los Ministerios de Asuntos Exteriores, Hacienda y Comercio, es donde se da un grado mayor de satisfacción con la posición del propio cuerpo entre los funcionarios entrevistados; la tasa más alta corresponde a Comercio, el 90 % de cuyos respondientes afirma que la posición de su cuerpo es muy o bastante adecuada a la preparación de los funcionarios que lo integran (recuérdese que para el conjunto de la muestra ese porcentaje es del 58 %). En cambio, es en Gobernación y en Justicia donde se dan los índices más altos de insatisfacción, definiendo la situación del cuerpo como poco o nada adecuada a la preparación de sus funcionarios, llegando en el primero la insatisfacción a alcanzar un 48 % del total de respuestas, siendo tal porcentaje en el conjunto de la muestra un 27 %. Pero interesa ver con más detalle el tema, por lo que hay que acudir a utilizar como variable analítica los cuerpos que aparecen con más de quince entrevistas en la muestra.

Lo primero que es necesario destacar es la consistencia de las respuestas en los cuerpos en que se da un mayor grado de satisfacción con la situación del cuerpo en el Ministerio del que depende. Quiero decir que pese a la existencia entre las posibles respuestas de un ítem relativamente central y neutro, en los cuerpos en que se produce el mayor porcentaje de respuestas positivas es también en los que se produce el menor porcentaje de respuestas negativas, y son pocos los que se sitúan en una opinión poco expresiva, propia del

centro de la distribución. Véanse los datos más significativos en la siguiente tabla:

Tabla 16
Situación del cuerpo en relación con la preparación de sus funcionarios

Cuerpos más satisfechos con su situación	% de respuestas "muy adecuada" o "bastante"	% de respuestas "poco adecuada" o "nada adecuada"
Técnicos fiscales del Estado	100	0
Abogados del Estado	96	0
Intervención y contabilidad	94	0
Estadísticos facultativos	93	7
Diplomáticos	90	5
Técnicos comerciales	88	0
Ingenieros de caminos	83	6
Intendentes	81	6
Letrados del Consejo de Estado	80	0

Al menos en este grupo de cuerpos, es pequeño el porcentaje de personas que escoge el centro de la gama. Aquí prácticamente todos están conformes con la posición de su cuerpo. Pero no en todos los cuerpos definidos como de élite sucede lo mismo. En algunos, los porcentajes de insatisfacción son sumamente altos: el 87 % de los interventores de ferrocarriles piensa que su situación es poco o nada adecuada, opinión que comparten respecto de sí mismos el 75 % de los médicos entrevistados, y el 53 % de los geógrafos (si bien un 18 % de los médicos y un 27 % de los geógrafos creen que su situación es muy o bastante adecuada, no hay ningún interventor de ferrocarriles que lo crea). En otros casos, por último, hay una relación muy equilibrada entre quienes se muestran satisfechos y quienes están insatisfechos: la más típica sería la de los técnicos de Administración civil, el 43 % de los cuales está satisfecho, frente al 41, que no lo está; o los jueces y fiscales, con el 43 y el 39 % respectivamente; o los archiveros, con el 46 y el 42 %.

El grupo de cuerpos satisfechos es, pues, más consistente que el de insatisfechos; hay un número mayor de cuerpos en los que las actitudes están volcadas del lado positivo, mientras que entre quienes

no están, en general, conformes con la situación de su cuerpo la distribución es mucho más nivelada; como se ha visto, sólo en tres cuerpos se puede destacar un claro desnivel hacia las respuestas negativas.

La idea general que de aquí parece desprenderse es la de que hay dos series de cuerpos, una grande y otra pequeña, la primera satisfecha con su situación y la segunda no, pudiendo presumirse que tanto en unos casos como en otros se generará un amplio sentimiento de pertenencia al cuerpo, es decir, una clara conciencia de grupo. El resto de los cuerpos, que distribuyen sus respuestas por toda la escala, difícilmente expresan tal conciencia; más bien se da en ellos una dispersión de actitudes motivada por razones personales y no de cuerpo. Por último, en aquellos casos en los que hay una polarización casi total y equilibrada de los funcionarios, con abandono de la posición más neutra, dicha polarización puede atribuirse a causas diversas, pudiendo o no ser una fuente de "espíritu de cuerpo", al menos para parte de sus miembros. Pero, en general, sólo la predominante satisfacción o insatisfacción corporativa debe generar dicho espíritu.

El grado de satisfacción puede también referirse a los medios de que dispone el cuerpo para cumplir sus funciones, como antes se indicaba. Pues bien, así como el conjunto de la muestra se mostraba

Tabla 17

*Grado de satisfacción con los medios
con que cuenta el cuerpo*

	"Superélite"				Resto cuerpos élite		
	Total	Total	Con cargos	Sin cargos	Total	Con cargos	Sin cargos
Muy satisfecho	5	8	9	8	4	3	4
Bastante	19	25	25	24	17	17	18
Regular	20	23	25	22	19	24	17
Poco satisfecho	26	23	28	19	27	28	27
Nada satisfecho	28	19	12	22	30	26	32
No sabe o no contesta	3	3	2	4	3	2	3
	100	100	100	100	100	100	100
N =	(843)	(167)	(64)	(103)	(676)	(174)	(502)

bastante satisfecho de la situación del propio cuerpo (no hay que olvidar, después de todo, que estamos tratando con cuerpos de élite), ahora las actitudes son muy diferentes.

Un 54 %, pues, de los entrevistados está poco o nada satisfecho con los medios institucionales puestos a su disposición para cumplir sus funciones; obviamente, en unos casos se tratará de la experiencia del deficiente funcionamiento de unos servicios mal dotados, mientras que en otros la insatisfacción radicará en no poder satisfacer cumplidamente las demandas de la "clientela" del servicio en cuestión (los intereses "cuya gestión le está atribuida al cuerpo"), caso este segundo que es propio de los servicios en contacto directo con el público,¹⁶ dedicados a impulsar o fomentar cualquier sector o actividad. Pero, sean cuales fueren las razones profundas de tal actitud, lo cierto es que más de la mitad de la élite burocrática está insatisfecha, y sólo una cuarta parte encuentra suficientes los medios de que dispone.

Están más satisfechos los funcionarios de los cuerpos de "superélite", seguramente porque estos cuerpos tienen más éxito en sus demandas de medios escasos: los usos alternativos correspondientes a los cuerpos menos poderosos es lógico que sufran la competencia de los más poderosos, ya que la alocaión de recursos no es un fenómeno que se produzca en el vacío, ni por puros criterios de racionalidad; las discusiones durante el ciclo presupuestario vienen afectadas por la posición de los negociadores, y los servicios administrativos —los cuerpos, en esta interpretación— compiten entre sí por obtener el máximo de medios con que satisfacer a su clientela, encontrando así aprecio y legitimación ante ella, y obteniendo de esta forma un incremento en su prestigio social. En este sentido, la formulación de la pregunta va derechamente a este aspecto del problema al referirse a "los intereses cuya gestión le está atribuida" a los cuerpos.

También es interesante subrayar que quienes desempeñan cargos están, en general, más satisfechos con los medios con que cuentan que quienes no los desempeñan. O bien los cargos funcionan como un factor de aceptación del *statu quo*, y de ahí la mayor satisfacción expresada, o bien hacen a quienes los ocupan más conscientes de las dificultades que plantea la escasez de recursos, y por ello es menor el grado de insatisfacción. Sea de ello lo que fuere —y probablemente son las dos cosas—, el hecho es que la no pertenencia a la superélite de cuerpos, unido al no desempeño de cargos, hacen a los funciona-

rios mucho más críticos de los medios de que disponen para su acción.

Las cosas, sin embargo, son más complicadas; en la competencia por los recursos y en las discusiones presupuestarias, la variable analítica más importante, al menos en un primer momento, puede no ser el cuerpo, sino el Ministerio. Y así, hay ministerios bastante más satisfechos que el conjunto de la muestra, como Justicia, Hacienda y Comercio, y otros en que el grado de insatisfacción es muy marcado, como Industria, Presidencia del Gobierno y Gobernación. Sin embargo, habrá que volver a los cuerpos para constatar su grado de satisfacción.

Pues bien, los cuerpos que expresan un mayor grado de satisfacción con los medios de que disponen¹⁷ son los de letrados del Consejo de Estado, inspectores técnicos fiscales, abogados del Estado, y cuerpo de intervención y contabilidad. Y los menos satisfechos son los ingenieros geógrafos, los cuerpos médicos, los ingenieros industriales y de minas, los técnicos de Aduanas, y los archiveros. En mi opinión, los datos son significativos sólo en el sentido de subrayar que los cuerpos cuyas funciones necesitan más medios son aquellos en que los funcionarios expresan un mayor grado de insatisfacción, como en general sucede con los cinco indicados. En tanto que cuando las funciones desenvueltas se satisfacen con medios más modestos, es mayor la probabilidad de satisfacción.

Se decía más arriba que el grado de satisfacción corporativa estaba también en función del coeficiente asignado al cuerpo, y de la comparación de la propia retribución con la percibida por otros funcionarios. Aunque la generalidad de los funcionarios españoles de nivel superior tienen asignado el coeficiente 5, la gama se extiende, sin embargo, para los cuerpos de este nivel desde el 4 hasta el 5,5. Esto ha de generar sentimientos de agravio, tanto más cuanto más obvia sea la falta de racionalidad de la diferenciación de coeficientes, y mayor su dependencia de valoraciones tradicionales y posiciones de privilegio. Las respuestas a la pregunta de si se considera o no satisfactorio el coeficiente asignado al cuerpo, agrupadas por tipos de cuerpo y desempeño de cargos, son los siguientes:

Tabla 18

Grado de satisfacción con el coeficiente asignado al cuerpo

	"Superélite"				Resto cuerpos élite		
	Total	Total	Con cargos	Sin cargos	Total	Con cargos	Sin cargos
Muy satisfactorio	10	16	12	17	9	11	8
Bastante	47	53	52	53	46	52	44
Regular	14	13	12	13	14	13	14
Poco	21	11	14	9	23	18	25
Nada satisfactorio	7	4	6	3	8	4	10
No sabe o no contesta	2	4	3	5	—	1	—
N =	100 (843)	100 (167)	100 (64)	100 (103)	100 (676)	100 (174)	100 (502)

Lo primero que llama la atención es la amplia proporción de funcionarios de la élite que muestran reservas u oposición al coeficiente asignado a su cuerpo: el 42 % de los entrevistados manifiestan esa actitud. Aparte de ello, y como cabía esperar, el grado de satisfacción entre los funcionarios de la "superélite" de cuerpos es mucho mayor que entre el resto. Y por lo que hace al desempeño de cargos, es interesante subrayar que dentro de la "superélite" significa una fuente de insatisfacción, y en el resto de los cuerpos de élite un factor de satisfacción. La explicación que se presenta como más plausible es la de que la sensación de frustración se agudiza en los niveles más altos de la élite burocrática en función de la mayor responsabilidad asumida con un cargo, en tanto que en los niveles más bajos de la estratificación de cuerpos el cargo parece generar una actitud conformista, que hace disminuir la eventual insatisfacción por el coeficiente, compensándola con la satisfacción por el cargo.

Pero es en un análisis por cuerpos donde las opiniones sobre el coeficiente cobran todo su valor corporativo. Destacando aquí sólo las opiniones más extremas, hay cuatro cuerpos cuyo grado de satisfacción se sitúa en las cotas más altas (alrededor y por encima del 90 %): inspectores de los tributos, técnicos de aduanas, intervención y contabilidad, y estadísticos facultativos; pudiera pensarse que

todos ellos debieron temer no verse favorecidos con un coeficiente suficientemente alto (en concreto, con el 5), y que al obtener el mismo que otros cuerpos más prestigiosos vieron colmadas sus aspiraciones, de donde su satisfacción.

A continuación, con porcentajes de satisfacción entre el 75 y el 85 %, viene una serie de cuerpos relevantes: inspectores técnicos fiscales, letrados del Consejo de Estado, catedráticos de Escuela Técnica Superior, jueces y fiscales, e intendentes al servicio de la Hacienda. Todos ellos son cuerpos seguros de su posición, que encuentran razonablemente aceptable su coeficiente, pero en los que ya hay un grupo importante de funcionarios que, habiendo aún un nivel superior en la serie de coeficientes (el 5,5), no se satisfarían sino alcanzándolo¹⁸.

En el otro extremo de la distribución aparecen tres cuerpos desatcados por su grado de frustración: el de interventores de ferrocarriles, en el que sólo el 7 % están satisfechos, y los catedráticos de instituto y técnicos de Administración civil, con sólo una cuarta parte de funcionarios satisfechos. El primero, evidentemente, es un cuerpo que sufre una crisis de identidad, que ha venido expresada en casi todos los datos manejados hasta el momento. El segundo está, sin duda, manifestando su sentimiento de ser discriminado respecto de sus colegas de la enseñanza superior. Y lo mismo sucede con el tercero, el cuerpo técnico de Administración civil, que es un ejemplo de utilización del coeficiente como un instrumento de jerarquización y discriminación entre los cuerpos, atribuyéndolo mediante criterios no racionales, en cuya virtud recibió el coeficiente 4 pese a su condición de cuerpo de nivel superior con funciones directivas; lo que sorprende es que aún una cuarta parte de sus miembros expresen “bastante” satisfacción con el coeficiente obtenido: seguramente se trata de las personas que, llevando muchos años de servicio, han terminado por aceptar como una situación dada una estratificación de los cuerpos de nivel superior basada en relaciones estamentales y en formas patrimoniales de organización burocrática.

Un último factor de considerable importancia para la satisfacción corporativa es la actitud derivada de la comparación global de las retribuciones percibidas con las de otros ministerios o cuerpos del mismo ministerio. Aquí no interviene ya el elemento de jerarquización formal implícito en el coeficiente —que, en definitiva, tiene poca importancia económica y mucha en términos de prestigio—, sino un

componente básicamente económico y también, en la práctica, jerarquizador de posiciones: los complementos de sueldo percibidos por los funcionarios de la élite burocrática tienen mucha más importancia económica que el sueldo, y son, por otra parte, expresión de la situación relativa de poder en que antes y después de la Ley de Retribuciones ha estado cada cuerpo, a los efectos de conseguir más fondos públicos para retribuir a sus funcionarios.

Comenzando con la parte más general del tema, se preguntó a los entrevistados si consideraban que la retribución que percibían era superior o inferior a la obtenida por funcionarios de otros ministerios en puestos de parecida importancia. Obsérvese que, aunque se pedía la percepción de un hecho objetivo (la comparación de retribuciones), en realidad se trataba de una pregunta dirigida a provocar la manifestación de sentimientos corporativos: primero, porque no se conocen en la Administración española las retribuciones percibidas por funcionarios de otros cuerpos (pese a la Ley de Retribuciones, la clandestinidad sigue siendo la regla); y, segundo, porque el introducir en la pregunta el supuesto de la homogeneidad en la importancia de los puestos permitiría volcar sobre este aspecto del problema las actitudes corporativas, sumamente conscientes del hecho informal de la estratificación de los cuerpos de nivel superior.

Las opiniones, distribuidas por tipo de cuerpo y desempeño de cargos, permiten apreciar un curioso fenómeno: un 42 % de entrevistados afirman que su retribución es "parecida" a la de otros ministerios, en tanto que el 7 % reconoce que es superior, y otro 42 % afirma que es inferior. Estas respuestas ponen de relieve hasta qué punto se trata de apreciaciones subjetivas, de actitudes, ya que la objetividad demandaría que el porcentaje de quienes afirman tener una retribución superior fuese evidentemente igual al de las respuestas de inferioridad. Al no suceder así hay que sospechar que la categoría "parecida" está inflada, y no precisamente por los funcionarios peor pagados; una parte imposible de determinar habría de ser incluida entre quienes reconocen tener una mayor retribución, para de esa forma equilibrar las cifras. Este mismo fenómeno viene reforzado por el hecho de que es en la "superélite" de cuerpos donde se da el mayor porcentaje de afirmaciones de equirretribución, lo que permite suponer que las respuestas encubren una relativa conciencia de privilegio. Por último, quienes desempeñan cargos perteneciendo a la "superélite" están más dispuestos a reconocer un nivel retributivo

más elevado, en tanto que quienes los desempeñan en el resto de los cuerpos manifiestan la máxima insatisfacción.

Los ministerios en los que existe un mayor clima de frustración son, por este orden, Agricultura, Industria y Vivienda. En los que ese clima es menor son Comercio, Obras Públicas y Hacienda. Pero lo que más interesa ver aquí son las respuestas por cuerpos.

Habida cuenta de la inflación antes indicada en la respuesta de que las retribuciones percibidas en otros ministerios son "parecidas" a las propias, más que examinar el extremo superior de la distribución interesa observar las respuestas de quienes se sienten insatisfechos, esto es, estiman que funcionarios de análogo nivel en otros ministerios perciben retribuciones superiores a las propias. Pues bien, hay nueve cuerpos que destacan porque más de la mitad de sus funcionarios entrevistados son de esta opinión, siendo la media para el conjunto de la muestra de un 42 %. Esos cuerpos y porcentajes son los siguientes:

Tabla 19

*Cuerpos más insatisfechos con su retribución
en relación a la de otros ministerios*

Cuerpo	% de respuestas de "retribución ligeramente inferior" o "muy inferior"
Ingenieros agrónomos y montes	87
Interventores de ferrocarriles	67
Ingenieros geógrafos	67
Catedráticos de instituto	61
Ingenieros industriales y minas	60
Archiveros	58
Cuerpos médicos	57
Estadísticos facultativos	53
Técnicos de Administración civil	52

La actitud de los cuerpos puede ser muy diferente en relación con las retribuciones percibidas en los demás ministerios y en el propio. Es muy posible que un cuerpo que se sienta en peor posición en el primer caso, sea consciente de su buena situación en el segundo. Y seguramente también, los ministerios con variedad de cuerpos en

diferentes posiciones de poder expresarán en conjunto una mayor insatisfacción que aquellos en los que sólo hay un cuerpo predominante que sea de los destacados entre los de la muestra por reunir más de 15 entrevistas. Normalmente, este cuerpo único predominante en un ministerio se encontrará satisfecho con su retribución en relación con el resto de los cuerpos del mismo ministerio, ya que su predominio se habrá normalmente concretado en obtener para sus miembros una retribución privilegiada; y, siendo así, al clasificar la distribución por ministerios, aquellos en que esa sea la situación habrán de ofrecer un porcentaje relativamente alto de satisfacción. Véanse las respuestas, en primer lugar, clasificadas por tipo de cuerpo y desempeño de cargos:

Tabla 20

Comparación de la propia retribución con la percibida por los funcionarios de otros cuerpos del mismo ministerio

	Total	"Superélite"		Resto cuerpos élite			
		Total	Con cargos	Sin cargos	Total	Con cargos	Sin cargos
Muy superior	2	4	4	4	1	1	1
Ligeramente superior.....	12	20	16	22	10	14	8
Parecida.....	38	47	47	47	36	41	34
Ligeramente inferior.....	27	15	17	14	30	25	32
Muy inferior	16	4	5	4	18	15	20
No sabe o no contesta	6	11	13	10	5	4	5
	100	100	100	100	100	100	100
N =	(843)	(167)	(64)	(103)	(676)	(174)	(502)

Sucede, pues, que los funcionarios de los cuerpos de "superélite" creen que ganan más dinero que los otros cuerpos de su ministerio para los que se exige título superior, y, sobre todo, mantienen la opinión de que su retribución es "parecida" a la de esos otros cuerpos. En tanto que el resto de los cuerpos de la élite expresan ante todo su

impresión de que perciben retribuciones ligeramente o muy inferiores, y los que afirman percibir las “parecidas” son muchos menos que entre los de “superélite”. Hay que destacar, con respecto al desempeño de cargos, una clara diferencia: en la “superélite”, el desempeño de cargos parece difuminar la conciencia de percibir mayores retribuciones; son quienes no ostentan cargos los que marcan más el hecho de que sus ingresos son “ligeramente” superiores a los de otros cuerpos de igual nivel. En cambio, en el resto de los cuerpos de élite, el tener un cargo subraya la conciencia de disfrutar una retribución más alta.

Las respuestas a esta pregunta, al ser consideradas por ministerios, no sólo ponen de manifiesto las tensiones que puedan existir en cada uno de ellos respecto de eventuales diferencias de retribución entre los cuerpos de nivel superior, sino como expresión del clima general de relaciones entre los cuerpos. El mayor porcentaje de respuestas expresivas del sentimiento de percibir una retribución inferior a la de los cuerpos de análogo nivel del mismo ministerio se da en Industria (72 %), seguido de Vivienda (57 %), Hacienda (48 %), Trabajo (47 %), Presidencia del Gobierno (47 %), y Gobernación (46 %), todos ellos por encima de la media de la muestra (43 %). Los que ofrecen un porcentaje inferior de insatisfacción son Comercio (5 %), Asuntos Exteriores (21 %), Justicia (35 %), y Obras Públicas (37 %), todos por debajo del porcentaje del conjunto de la muestra. En mi opinión, este porcentaje de funcionarios insatisfechos es mucho más significativo que cualquier otro para apreciar el grado de tensión existente en un ministerio, toda vez que la afirmación de que se disfruta de una retribución “parecida” a la de otros funcionarios encubre de hecho la existencia de una retribución superior, o, al menos, vista como superior por el resto de los funcionarios, como dejan ver claramente los datos manejados.

Hay una serie de cuerpos en cuyas respuestas destaca el porcentaje de quienes creen que su retribución es superior o inferior a la de los otros cuerpos de nivel superior del mismo ministerio. De entre los que estamos considerando aquí (con más de 15 entrevistas más los de letrados del Consejo de Estado e inspectores técnicos fiscales), son los siguientes:

Tabla 21

Porcentajes de satisfacción e insatisfacción con la propia retribución en el contexto del propio ministerio, que se separan más de las respectivas medias del conjunto de la muestra

Afirman tener retribución superior		Afirman tener retribución inferior	
Cuerpo	%	Cuerpo	%
Letrados del Consejo de Estado ..	40	Interventores de ferrocarriles	80
Carrera diplomática	35	Técnicos Administración civil	67
Jueces y fiscales	35	Intervención y contabilidad	65
Técnicos comerciales	35	Técnicos de aduanas	63
Inspectores técnicos fiscales	33	Archiveros	62
Catedráticos universidad	33	Cuerpos médicos	57
Ingenieros de caminos	25		

Es interesante observar que los cuerpos que reconocen más que la media un nivel superior de retribución son cuerpos dominantes en un ministerio, y, en el caso de los letrados del Consejo de Estado, cuyo contacto práctico con la Presidencia del Gobierno es hasta cierto punto limitado, un cuerpo que goza de prestigio y de un aura de poder. Hay que destacar que entre los letrados, los técnicos comerciales, y los inspectores técnicos fiscales, no hay ni un solo entrevistado que crea que en su ministerio haya funcionarios que perciban una retribución más alta que la suya. En la otra columna de la tabla, los cuerpos que aparecen expresando una mayor frustración retributiva, cuentan entre ellos tres cuerpos (interventores de ferrocarriles, intervención y contabilidad de la Hacienda, y archiveros) que no creen que haya en su ministerio ningún cuerpo de titulación superior que perciba menos retribución que ellos. Todos los cuerpos de la columna derecha de la tabla parecen ser cuerpos con una larga tradición (interventores de ferrocarriles, aduanas, por ejemplo), o con una clara conciencia de sus funciones directivas (técnicos de Administración civil); en todo caso son los cuerpos con un mayor grado de frustración, cada uno de ellos en el contexto de su ministerio, salvo los técnicos de Administración civil, referidos no al ministerio del que depende el cuerpo (Presidencia del Gobierno), sino al en que están destinados.

Puede combinarse la información obtenida acerca de la imagen comparativa de la propia retribución que predomina en cada cuerpo, tanto acerca de los cuerpos análogos de otros ministerios como de los restantes cuerpos de nivel superior del propio ministerio. Para ello lo natural hubiera sido dicotomizar las respuestas, agrupando las de quienes dicen que consideran su retribución "muy superior" y "ligeramente superior" frente a las de quienes contestan "ligeramente inferior" y "muy inferior", y despreciando la respuesta "parecida"; pero no hay ningún cuerpo en que las dos primeras respuestas constituyan conjuntamente mayoría de las opiniones emitidas, ni siquiera relativa, en relación con los cuerpos superiores de otros ministerios. Si fuéramos a tomar al pie de la letra las respuestas obtenidas, nadie ganaría más de lo que ganan sus colegas de otros ministerios. Y en el seno de cada ministerio pasa exactamente lo mismo, con la sola excepción de los diplomáticos, entre los que una mayoría relativa (el 35 %) considera que su retribución es muy superior o ligeramente superior a la de otros cuerpos del mismo ministerio para los que se exige titulación superior. Pero ya apuntábamos hace un momento que la categoría "parecida" encubre claramente la opinión de que se gana más que otros, aunque habrá respuestas que quieren expresar justamente lo que dicen; de acuerdo con ello, la dicotomía enfrentará los cuerpos en que hay mayoría absoluta o relativa de que se percibe una retribución "parecida", con aquellos en que la mayoría opina que es "ligeramente inferior" o "muy inferior", y ello tanto en relación con los cuerpos superiores de otros ministerios, como con los restantes cuerpos superiores del propio, según expresa la tabla de la página siguiente.

La tabla transcrita pone de relieve que la mitad de los cuerpos considerados (los que salen en la muestra con más de 15 entrevistas, más los letrados del Consejo de Estado y los inspectores técnicos fiscales, incluidos aquí como en otros análisis por cuerpos por su condición de cuerpos de "superélite", según la definición de Linz y de Miguel), están satisfechos con las retribuciones que perciben, desde el punto de vista comparativo. Seis de los siete cuerpos considerados como "superélite" se encuentran en este grupo de cuerpos comparativamente satisfechos; sólo falta uno, el de abogados del Estado, que junto con otros dos importantes cuerpos del Ministerio de Hacienda expresan una situación de agravio comparativo dentro de su propio ministerio.

Tabla 22

Imagen de la propia retribución, según predomina en cada cuerpo

		Respecto de otros cuerpos superiores del mismo ministerio	
		Predomina la imagen de que la retribución es parecida	Predomina la imagen de que la retribución es inferior
Respecto de otros cuerpos superiores de otros ministerios	Predomina la imagen de que la retribución es parecida	Letrados Consejo de Estado Carrera diplomática Carrera judicial Inspectores técnicos fiscales Intendentes Inspectores de tributos Ingenieros de caminos Catedráticos universidad Catedráticos Escuelas Técnicas Superiores Adjuntos de instituto Técnicos comerciales	Intervención y contabilidad Abogados del Estado Técnico de aduanas
	Predomina la imagen de que la retribución es inferior	Estadísticos facultativos Ingenieros agrónomos	Técnicos Administración civil Ingenieros geógrafos Cuerpos médicos Interventores ferrocarriles Catedráticos instituto Archiveros Ingenieros industriales

Pero hay un grupo importante, un tercio de los cuerpos considerados, que están insatisfechos con su retribución desde los dos puntos de vista considerados: hacia dentro y hacia fuera del ministerio al que están adscritos. Se trata, pues, de cuerpos que se consideran comparativamente agraviados con respecto a las retribuciones percibidas por todo el resto de la función pública superior. Entre ellos están dos cuerpos de ingenieros, todos los médicos, los técnicos de Administración civil y los catedráticos de instituto, junto con los archiveros y los interventores de ferrocarriles. Se trata de cuerpos que aparecen una y otra vez cuando se manejan indicadores de frustración e insatisfacción, lo que denota que el disgusto que expresan no es caprichoso.

Hay que hacer notar que el grado de frustración de los cuerpos que creen estar peor retribuidos no debió disminuir con la Ley de

Retribuciones de 1965, sino que probablemente aumentó, habida cuenta de las expectativas despertadas con ocasión de la preparación de dicha Ley, y del alto grado de continuidad de la situación anterior que la Ley no pudo evitar. Aunque se procedió a ejercer un mayor control administrativo y presupuestario sobre las tasas y participaciones en ingresos, y aunque se figurasen en los Presupuestos partidas globales para el pago de los complementos de sueldo, la técnica de los cupos globales negociados “privadamente” con el Ministerio de Hacienda supuso mantener en la práctica la clandestinidad del sistema en cuanto tal, por muy congeladas que quedaran a partir de entonces determinadas fuentes retributivas. Es obvio que una “homologación” de retribuciones, como a veces fue llamada por la propia Administración, llevada a cabo en la generalidad del aparato burocrático, y sin un decidido propósito reformador del sistema, había de quedarse en tímidos intentos, parciales y contradictorios, referidos por lo común a los funcionarios de determinados cuerpos interministeriales. La reforma más general acometida en 1972 como reglamentación de la Ley de Retribuciones puede haber modificado las actitudes que han sido comentadas más arriba; pero sería necesaria una nueva encuesta para comprobarlo.

5. Conclusión. El “espíritu de cuerpo”

Es un uso coloquial el hablar del “espíritu de cuerpo”, expresión de resonancias paradójicas que describe con precisión el fenómeno de integración del individuo en el grupo. El lenguaje ha sabido crear una forma expresiva que va más allá de la pura y pasiva pertenencia, y que identifica el máximo grado de integración: aquel en que el individuo asume como propios los valores del grupo en que se inserta. Hay funcionarios que, simplemente, pertenecen a un cuerpo; pero hay otros, en cambio, que tienen “espíritu de cuerpo”, e incluso que tienen poco o mucho. El “espíritu de cuerpo” es, también, cuestión de grado, además de tenerlo o no tenerlo.

Habida cuenta de que los cuerpos en la Administración española no son solamente un instrumento de selección y ordenación de la carrera y destinos de los funcionarios, sino un elemento estructural básico sobre el que se asienta de hecho la organización y la acción administrativa, y, posiblemente antes que nada, agrupaciones orga-

nizadas de intereses de grupo, no es de extrañar el énfasis que normalmente se pone en la noción de “espíritu de cuerpo”. De entre los miembros de un cuerpo son normalmente los que tienen este espíritu los que se ocupan de la articulación y expresión de los intereses comunes, los que fomentan la unidad del cuerpo, los que se preocupan de los procesos de reclutamiento y selección, los que organizan actividades más o menos rituales, internas o con proyección exterior, para mantener delimitado al grupo como tal. Quienes están adornados del “espíritu de cuerpo” han de mantener con claridad el diseño de unas fronteras que acoten funciones y territorios orgánicos, han de dar la voz de alarma en las situaciones de peligro para los intereses del cuerpo, y han de estar constantemente elaborando valores para consumo interno y externo, a través de los cuales se presenten como intereses generales los valores e intereses del cuerpo.

Creo que puede afirmarse que los funcionarios españoles no se sienten primero funcionarios y luego miembros de un cuerpo, sino al revés. De donde resulta una perceptible falta de sensibilidad ante la función pública en su conjunto —e incluso ante la propia Administración— y un alto grado de particularismo, fragmentación y tensión entre los distintos grupos. Es cierto que ese clima de tensión está normalmente resuelto en una fórmula de equilibrio, y que ese equilibrio incluye una cierta dosis de dinamismo. Pero la tasa de evolución no es suficiente como para ignorar un *statu quo* que confiere a la Administración española algunos de sus rasgos más peculiares, particularmente la rígida estratificación de sus cuerpos, operada no por criterios racionales (no por el nivel de titulación exigido) o funcionales (no por el nivel de dificultad y responsabilidad de los puestos de trabajo servidos), sino por pura aceptación y valoración social del privilegio. La redundancia de que es el *ius singulare* lo que singulariza a los cuerpos expresa, sin embargo, una nota muy típica de la Administración española: cada cuerpo piensa de sí mismo que su actividad no es reductible al común de la actividad administrativa, que no puede medirse por la misma medida que las demás; esta afirmación de peculiaridad o especialidad del cuerpo se manifiesta en gran medida a través de la propia estructura orgánica de la Administración, en especial a través de los conjuntos orgánicos “colonizados” por un cuerpo; cada unidad orgánica, pues, trata de expresar de la manera más convincente posible su excepcionalidad, que, consecuentemente, debe hacerla acreedora a un tratamiento excepcional, privilegiado.

De esta forma, el particularismo de los servicios es básicamente una manifestación del de los cuerpos. Son los cuerpos los que están afirmando en ellos su sedicente peculiaridad, su identidad y sus intereses. El deseo de singularizarse es una consecuencia de la fragmentación en grupos. La técnica de obtención de privilegios es su estrategia principal, y el énfasis en la "especialidad" implica, más que especialización profesional propiamente dicha, puro deseo de una situación "especial".

Es este un proceso de diferenciación que no responde a la lógica de la racionalidad organizativa, basada en la adecuación de instrumentos y medios a los fines que han de ser cubiertos, sino a la lógica de una estructura comensalística, en la que distintos grupos e individuos hacen al medio el mismo tipo de demandas. Con lo que, cuando los medios para satisfacerlas son limitados, se crea una jerarquía diferencialmente retribuida, no tanto en base a las diferentes contribuciones al esfuerzo común, cuanto a las diferentes situaciones de poder e influencia conseguidas a través de las más distintas vías. Como se ha recordado más arriba, la Administración española no ha sido "pensada", sino que es el resultado de un proceso histórico en el que la solidaridad no ha sido una característica del conjunto, sino de cada uno de sus fragmentos, y en el que la diferenciación ha producido un sistema altamente estratificado de grupos compitiendo entre sí por alcanzar y mantener situaciones privilegiadas.

Pues bien, el "espíritu de cuerpo" es la ética propia de esa situación, una ética particularista desenvuelta a través de la afirmación del propio grupo. Su consecuencia inmediata es la tendencia al autogobierno, al cantonalismo, y a la irracionalidad organizativa. El "espíritu de cuerpo" hace que las pretensiones autonómicas se vean dentro del grupo como legítimos esfuerzos por conservar la propia individualidad e independencia, lo que, al constituir una actitud generalizada, es en realidad una ética compartida por todos los grupos en conflicto. Y como quiera que aquellos cuerpos que funcionan como grupos de referencia son los que más grado de autogobierno corporativo han conseguido (o, por lo menos, los que más satisfechos se encuentran con él), la actitud se refuerza constantemente. Si a esto se añade la existencia de estructuras organizativas de grupo, como el jefe de cuerpo, los consejos, los tribunales de honor, las mutualidades, las academias oficiosas de preparación, las jornadas o reuniones de estudio, etc., los cuerpos revelan claramente su naturaleza de gru-

pos organizados para la defensa de los intereses corporativos.

El "espíritu de cuerpo" está más generalizado en unos cuerpos que en otros; parece que haya de darse de una manera más intensa en aquellos que se encuentran en una situación muy satisfactoria o muy insatisfactoria. En el primer caso es más bien la conciencia de estar en una posición superior, unido al interés por mantener la situación que la permite; en el segundo caso se trata de un deseo de cambio en la situación general, que permita al cuerpo deprimido alcanzar una posición relativa más estimable. Sin embargo, no está claro que en los cuerpos insatisfechos el "espíritu de cuerpo" pueda transformarse con facilidad en una actitud más amplia que ponga en tela de juicio el propio sistema de cuerpos tal y como existe, y que se niegue a una competitividad definida en los términos que interesan a los cuerpos mejor situados. En otras palabras, los cuerpos menos privilegiados se encuentran ante la opción de luchar por sus intereses dentro del marco establecido (el sistema particularista de cuerpos), o de rechazar ese planteamiento, tratando en cambio de elaborar el suyo propio como alternativa (y racionalizándolo a través de las nociones de modernización, eficiencia, coordinación, etc.). Pues bien, no está demasiado claro que sea esta segunda la línea de acción escogida. Preguntados los funcionarios si estarían de acuerdo con la sustitución del sistema de cuerpos por otro nuevo, en aras de la modernización y tecnificación de la Administración pública, los más altos porcentajes de acuerdo fueron los siguientes:

Tabla 23

Porcentajes más altos de acuerdo con la sustitución del sistema de cuerpos

Cuerpo	Porcentaje
Ingenieros geógrafos	87
Letrados del Consejo de Estado	80
Técnicos de Administración civil	74
Interventores de ferrocarriles	73
Catedráticos de escuela técnica superior	72
Intendentes al servicio de la Hacienda	69
Estadísticos facultativos	67
Ingenieros industriales y de minas	67

Salvo los letrados del Consejo de Estado, los catedráticos de Escuela Técnica Superior, y los intendentes al servicio de la Hacienda, el resto de los cuerpos que aparecen en la tabla figuran entre los más insatisfechos con algún o algunos aspectos de su situación. En el otro extremo de la distribución, quienes menos dispuestos están a la desaparición del sistema de cuerpos son un cuerpo insatisfecho, los técnicos de aduanas (sólo un 22 % de sus funcionarios estaría de acuerdo con la sustitución), y un cuerpo muy satisfecho, los inspectores técnicos fiscales (entre los que sólo el 17 % admitiría el cambio). No hay, pues, una obvia asociación entre el grado de insatisfacción y la actitud favorable a la sustitución del sistema de cuerpos por otro nuevo; sólo podría hablarse de una cierta tendencia en esta dirección para algunos de los cuerpos insatisfechos.

Lo que en mi opinión ocurre es que se da en la Administración española un grado muy alto de aceptación, si no del *statu quo*, sí al menos de las reglas del juego, hasta el punto de que debe parecer para muchos funcionarios difícilmente concebible un aparato burocrático que no esté montado sobre el sistema de cuerpos. Si esto es así, sería una peculiaridad muy destacable en nuestra cultura burocrática, y sería necesario, además, explicar por qué el 61 % de los entrevistados se mostraron dispuestos a admitir la posibilidad de que se diera esa sustitución. Lo que, por otra parte, se presentaba como una posibilidad completamente teórica.

Un último detalle, que implica la expresión social del “espíritu de cuerpo”: la actividad profesional de los mejores amigos de los altos funcionarios. Preguntados por la profesión de sus tres mejores amigos, resultó lo que sigue:

Tabla 24

Profesión de los tres mejores amigos del entrevistado (en porcentajes)

	Primer amigo	Segundo amigo	Tercer amigo
Funcionario del mismo cuerpo	43	37	34
Funcionario de otro cuerpo	18	17	15
Profesiones liberales	21	22	23
Otras ocupaciones	18	22	26
No contesta	—	2	2
Total	100	100	100
N =	(843)	(843)	(843)

Salta a la vista una notable “intraversión amistosa”, como ha llamado a este fenómeno Toharia¹⁹, lo cual apoya la característica de “élite cerrada” que atribuyen Linz y de Miguel a los altos funcionarios²⁰. Pero lo que a mí me interesa destacar aquí es que si más de un tercio de los altos funcionarios tienen sus tres mejores amigos entre miembros del mismo cuerpo, el “espíritu de cuerpo” llega a consecuencias sociales muy notables, y resulta realimentado y reforzado por ellas.

NOTAS

1. Andrés de la Oliva de Castro y Alberto Gutiérrez Reñón, “Los cuerpos de funcionarios”, *Sociología de la Administración pública española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid, 1968, p. 146.

2. *Ibid.*, p. 87.

3. Alberto Gutiérrez Reñón, *La función pública española*, s. l. n. a., multicopiado p. 7.

4. Alberto Gutiérrez Reñón, “Estructura de la burocracia española”, *Revista Española de la Opinión Pública*, Madrid, n.º 3 (1966), p. 11.

5. Cf. Juan Junquera, “La crisis de las oposiciones: el declive del número de aspirantes”, *Documentación Administrativa*, n.º 145 (enero-febrero 1972), p. 29-75, y *La crisis de las oposiciones*, ENAP, Madrid, 1972.

6. De la Oliva y Gutiérrez Reñón, *op.cit.*, p. 142.

7. *Ibid.*, p. 128.

8. *Ibid.*, p. 108, nota 34.

9. A. Gutiérrez Reñón, “Estructura...”, *cit.*, *passim*.

10. De la Oliva y Gutiérrez Reñón, *op.cit.*, p. 145.

11. *Ibid.* p. 125.

12. Se trata de los cuerpos de más prestigio, mayor retribución, más influencia, mayor preparación, y desempeñan funciones más importantes, todo ello según los propios funcionarios entrevistados. La categoría fue acuñada por Linz y de Miguel.

13. Cf. José Ramón Parada, *Sindicatos y asociaciones de funcionarios*, Tecnos, Madrid, 1968.

14. Cf. *La burocracia en la sociedad española*, comunicación a la 1.ª ponencia de la “Semana de Estudios sobre la Burocracia Española”, organizada por la Asociación Española de Administración Pública, Madrid, 1971, que fue presentada por el Seminario de la 2.ª Cátedra de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de la Universidad Complutense. El trabajo fue dirigido por Mariano Baena del Alcázar. S. l. n. a., multicopiado.

15. Este planteamiento, como se ve, no responde a la habitual alternativa entre *rank in the job* y *rank in the man*, sino que enfrenta la solución puesto de trabajo (*job*) con la solución cuerpo. De todas formas, en la realidad práctica de la Administración española se entremezclan las dos últimas alternativas, como bien ha señalado Gutiérrez Reñón: cf. *La función pública española*, pp. 11 y 12.

16. Cf. Bernard Gournay, *Introduction a la science administrative*, Armand Colin, Paris, 1966, p. 51.

17. Se han agrupado las respuestas “muy” y “bastante satisfecho” como categoría satis-

facción, y las “poco” y “nada satisfecho” como insatisfacción; se han considerado como los cuerpos más satisfechos con sus medios a los que duplican la media de satisfacción y están por debajo de la mitad de la media de insatisfacción; y como los menos satisfechos a los que dan menos de la mitad de la media de satisfacción y por encima de la media de insatisfacción.

18. Lo que no se aplica a los que ya lo tienen, en cuyo caso hay que interpretar su insatisfacción como expresiva de que ni siquiera ese coeficiente consideran suficiente.

19. Cf. José Juan Toharia, *El juez español. Un análisis sociológico*, Tecnos, Madrid, 1975, pp. 90-91. El porcentaje de jueces y magistrados que contestan que sus tres mejores amigos son también jueces y magistrados es de 41 (primer amigo), 42 (segundo amigo) y 32 (tercer amigo). Cifras, como se ve, muy análogas a las de los altos funcionarios.

20. Cf. J. J. Linz y A. de Miguel, art. cit., p. 216.

Capítulo 5

LA MENTALIDAD JURIDICO-ADMINISTRATIVA

1. Introducción. Administración y Derecho

Administración y Derecho son dos realidades estrechamente relacionadas, aunque en muy diverso grado en distintas épocas y países. Es bien conocido que la tradición administrativa continental, enraizada en el Derecho Romano, la ideología codificadora racionalista y el sistema napoleónico, ha producido un tipo de Administración —el *régime administratif*— muy diferente de la tradición anglosajona, mucho más pragmática y basada en la confianza y la negociación¹. El Derecho administrativo continental lleva a la norma, formalizándolas minuciosamente, las estructuras orgánicas administrativas, sus objetivos y procedimientos, los derechos y deberes de los funcionarios, los de los ciudadanos (a quienes con frecuencia se suele hoy llamar “administrados”, una expresión con resonancias de traducción modernizada de la palabra “súbditos”), e incluso las competencias y facultades del poder político.

En este contexto, y tanto más cuanto mayor sea el énfasis en las categorías ideológicas del Estado liberal de Derecho, se produce un tipo de actitud cuyos rasgos básicos pueden ser sintetizados como sigue:

a) La acción de administrar es una cuestión de Derecho y de aplicación del Derecho. La efectividad de la acción se mide por su adecuación a la norma, y la realidad se toma en consideración únicamente en tanto que supuesto de hecho de la norma.

El clásico brocardo afirmaba que *quod non est in actis non est in mundo*, y análogamente puede decirse que el mundo que ha de administrarse tiene los límites de su realidad definidos por la norma

jurídica. Esta actitud, formalista y dogmática, está a su vez relacionada con una concepción trascendente del Derecho que se niega a ver en él expresión alguna de las fuerzas sociales en presencia.

b) El Derecho es concebido como una realidad trascendente en la medida en que dejan de percibirse sus raíces sociales y los concretos intereses que tras él existen. La norma queda así sacralizada por el hecho de ser norma, olvidándose con sorprendente facilidad su proceso de gestación y discusión. Se produce así una hipóstasis de la norma, que de un plano en el que juegan grupos e intereses es elevada hasta otro en el que una suerte de "razón jurídica" aparece purificada de todo contacto mundano.

c) El papel, por tanto, de la Administración se ennoblece por el hecho de generalizarse una conciencia de "realización del Derecho". La acción de *administrar* trata así de paralelizarse con la de *administrar justicia*, produciéndose un mimetismo actitudinal y semántico que transfiere al aparato burocrático del Estado la dignidad, independencia y sacralidad predicadas del Poder Judicial por los ideólogos liberales. El funcionario se dignifica en esta asunción de roles cuasijudiciales, rodeando su actividad de formas procedimentales y verbales propias de los juzgados y tribunales.

d) El hiperjuridicismo se manifiesta también en la función constitucional de la norma en el Estado liberal de Derecho: la norma es la garantía de los derechos de los particulares. Hay un temor liberal frente al poder que obliga a encorsetarlo lo más estrechamente posible; sin duda alguna, esta fue una de las grandes aportaciones a la forma contemporánea de Estado, y debe valorarse como una conquista en el proceso de adquisición y consagración de las libertades. Pero un énfasis excesivo en la garantía de las libertades burguesas desnaturaliza la función instrumental del Derecho: el Derecho como pura garantía tiende a implicar la consolidación de situaciones estáticas, respetuosas con el *statu quo*, y dificulta la utilización de la norma como factor de transformación.

e) Este papel del Derecho como posible freno frente al cambio viene reforzado por el llamado dogma de la complitud del ordenamiento jurídico. El ordenamiento jurídico como tal se presenta como un sistema cerrado que contiene todas las soluciones posibles a todos los problemas posibles, de suerte que lo único que cabe es perfeccionarlo con los retoques que en cada momento parezcan necesarios. El iusnaturalismo, que una vez fue revolucionario como base

ideológica burguesa², ha devenido conservador tras haber inspirado los ordenamientos jurídicos liberales, concebidos como auténticos sistemas de relaciones sociales sancionadas por la norma, en los que no se obedece a personas, sino a la Ley, y en los que el valor de la seguridad jurídica se subraya con extraordinario interés. El ordenamiento jurídico se concibe como una unidad, como un sistema articulado y completo basado en un núcleo de valores básicos que en su día fueron capaces de cambiar las cosas al poner fin al antiguo régimen. Pero, lógicamente, aquel concreto cambio histórico fue concebido por sus protagonistas y beneficiarios como *el* cambio histórico final, con lo que su consagración jurídica pasó por ello mismo a ser un obstáculo para futuros cambios.

f) Congruentemente con el dogma liberal del abstencionismo estatal, una concepción juricista de la Administración tiende a entender su funcionamiento como respuesta a las iniciativas y pedidos de los "particulares"; la misma noción de la parajudicialidad administrativa coincide aquí con el procedimiento "a instancia de parte", que requiere un escrito en el que se pida algo (una "demanda") para abrir un expediente, el cual concluirá con un "acto" o resolución deliberadamente análogo en su estructura y consecuencias a una sentencia judicial. Si no hay partes no hay juicio, ni por tanto, actividad administrativa.

Las consecuencias de este tipo de mentalidad juricista son obvias. El excesivo énfasis en la norma produce la *creencia supersticiosa*³ en dos realidades, la del Derecho y la del mundo real, tendiendo a considerarse esta segunda como una desdichada imperfección del universo, o como algo cuya contemplación resulta intolerable. Pero al refugiarse en este mundo artificial de las actas y las normas, la mentalidad jurídico-administrativa cierra toda posibilidad a la percepción de los intereses sociales y las concepciones del mundo que existen detrás de toda norma⁴, y da por supuesto que el específico orden prescrito por la norma, por unas concretas normas, es el orden por antonomasia; un orden que, siendo completo, ha de estarse perfeccionando continuamente. Como señaló Mannheim, "la mentalidad jurídico-administrativa construye únicamente sistemas de pensamiento estáticos y cerrados, y está siempre haciendo frente a la paradjica tarea de tener que incorporar al sistema nuevas normas, que son el resultado de la interacción de fuerzas reales, como si sólo fuesen elaboraciones ulteriores del sistema primitivo"⁵.

El hiperjuridicismo, pues, está directamente relacionado con la mentalidad conservadora y, en términos históricos, con una forma tradicional de Administración regida por juristas, como opuesta a una forma moderna regida por administradores asistidos de investigadores y técnicos⁶. De todas formas, no hay que olvidar que, como se indicaba antes respecto del iusnaturalismo, la concepción liberal del papel del Derecho administrativo ha cambiado de ala en el espectro político con el paso del tiempo: como recuerda Jacob, el Derecho administrativo se desarrolló en Alemania como una consecuencia de la lucha contra la autocracia prusiana, por lo que, consecuentemente, fue concebido bajo la forma de límites legales a la autoridad burocrática⁷. Es mucho más tarde cuando termina por convertirse en un mecanismo que pone trabas al cambio social, cuando el juridicismo se convierte en formalismo, de suerte que los funcionarios atribuyen más importancia a los aspectos formales del fenómeno de que se trate que a los sustanciales, cristalizando la situación en un círculo vicioso en el que, como dice Cappelletti, “la complejidad y minuciosidad de las leyes y reglamentos administrativos acentúan la importancia de la preparación jurídica del funcionario; en tanto que esa preparación preponderantemente jurídica contribuye a la perpetuación de la complejidad y minuciosidad de las leyes y reglamentos”⁸.

En el marco de la reforma administrativa española se ha venido intentando, aunque con cierta timidez, un reequilibrio de los saberes y técnicas aplicados a la acción administrativa, particularmente a través de los cursos impartidos en la Escuela Nacional de Administración Pública a los funcionarios de nivel superior que hacen en ella cursos de formación o perfeccionamiento. Se ha subrayado así el papel del generalista frente a un tipo de especialista básicamente juridificado, se ha insistido en los aspectos “gerenciales” o “manageriales” de la administración, y se ha prestado atención a las técnicas presupuestarias frente al Derecho financiero, a la administración de personal frente al régimen jurídico de la función pública, y, en general, a la economía, sociología, ciencia política e historia frente al Derecho administrativo o constitucional, sin por ello, obviamente, menospreciar el conocimiento de la técnica jurídica. Pero, ¿cuál es el clima general en la élite burocrática en relación con el Derecho? ¿Qué inferencias pueden obtenerse de tal clima? A este objetivo iban dirigidas varias preguntas de la encuesta realizada entre los altos funcionarios: por una parte se les preguntaba por el papel que, a su

juicio, debería desempeñar el Derecho en la formación de un funcionario; por otra se les pedía su opinión sobre el valor del precedente como regla de resolución; también se les preguntaba, por último, por la frecuencia con que manejaban el Boletín Oficial del Estado y el Aranzadi de legislación. La consideración de las respuestas a estas preguntas puede, sin duda, ofrecer una visión general del grado de juridicismo que caracteriza a la élite burocrática española.

2. Opiniones sobre la formación jurídica de los funcionarios

La pregunta sobre el papel del Derecho en la preparación de un funcionario obtuvo las siguientes respuestas:

Tabla 1

Opiniones acerca del papel del Derecho como formación funcional

	%
Un funcionario debe, <i>ante todo</i> , saber Derecho	4
<i>Es necesario</i> que los funcionarios sepan Derecho	16
<i>Es conveniente</i> que los funcionarios sepan Derecho	36
El Derecho es necesario, pero <i>no más que otro tipo</i> de preparación ..	23
Hay <i>demasiada</i> preocupación por el Derecho en perjuicio de otros tipos de conocimientos más prácticos y eficaces	8
Los conocimientos jurídicos sólo son necesarios para los funcionarios que desempeñan <i>funciones jurídicas</i>	11
El funcionario <i>no necesita</i> en absoluto saber Derecho	1
No sabe o no contesta	1
	100
N =	(843)

Como se echa de ver por los marginales transcritos, una quinta parte de los funcionarios entrevistados estiman que es necesario que los funcionarios sepan Derecho. Para este veinte por ciento de la élite, en efecto, administrar es sencillamente aplicar la norma. No es un porcentaje en modo alguno abultado, y no está directamente en función del número de titulados en Derecho: recuérdese que éstos ascendían al 40 % de la élite burocrática (capítulo 3, tabla 17). En el otro extremo de la distribución, otra quinta parte entiende que hay

una hipertrofia de lo jurídico, que debiera reducirse distinguiendo las funciones estrictamente jurídicas de las que tienen otros contenidos y precisan, por tanto, de otro tipo de conocimientos profesionales; aquí es necesario hacer una observación complementaria de la anterior: si bien en el total hay un 40 % de juristas, y sin embargo sólo un 20 % entiende que el Derecho es lo primero, del 60 % que no son juristas sólo un 20 % estima que hay un excesivo énfasis en el Derecho, y que éste debiera reducirse como saber profesional al campo de quienes desempeñan unas específicas funciones. Creo, por tanto, que puede afirmarse un cierto despego de muchos titulados en Derecho de su formación profesional, explicable por el peculiar e impreciso atractivo que la carrera de Derecho ha ejercido sobre varias generaciones de españoles, que la cursaban a falta de otra vocación más definida, o por presumir que ofrecía más oportunidades profesionales, o incluso por razones económicas, dado que era probablemente la más fácil de realizar en el régimen de "enseñanza libre". Sea de ello lo que fuere, entre los miembros de la élite burocrática no se produce una afirmación a ultranza de la importancia de sus conocimientos por parte de quienes son titulados en Derecho. Y en cambio, curiosamente, sólo un tercio de quienes son graduados en Ingeniería, Ciencias, Medicina, Ciencias políticas, Filosofía y Letras, y Ciencias económicas, perciben el que hemos llamado "hiperjuridicismo" de la Administración española; por supuesto que en esta actitud de los no juristas debe haber un lógico componente de percepción de las funciones instrumentales que el Derecho debe desempeñar en los procesos administrativos, pero debe haber también otro componente de "conversión" a los valores del sistema en el que están insertos.

De todas formas, hasta aquí se han subrayado tan sólo los dos extremos de la distribución; pero en su centro hay un gran bloque, con más de un tercio del total, que cree en la conveniencia de que todos los funcionarios sepan Derecho, y algo menos de una cuarta parte que, percibiendo la importancia del Derecho, no lo destacan sobre otros tipos de preparación. En resumidas cuentas, y resumiéndolo en una dicotomía, algo más de la mitad de los altos funcionarios españoles enfatizan el papel del Derecho, y algo menos de la mitad tienden a reducirlo. Veamos cómo se despliegan estos porcentajes atendiendo a otras variables.

En primer lugar, no puede decirse que haya grandes diferencias a este respecto entre quienes pertenecen a los cuerpos de "superélite" y

los que pertenecen a los restantes cuerpos de élite; los funcionarios de este segundo grupo manifiestan un apego ligeramente mayor a las dos posiciones más juricistas, mientras que los de "superélite" insisten más en una juricidad "moderada" ("es conveniente que los funcionarios sepan Derecho"), e incluso en un cierto rechazo del juricidismo ("hay demasiada preocupación por el Derecho").

Convendrá recordar aquí que los miembros de la élite entrevistados manifestaron su opinión acerca de qué cuerpos tenían más prestigio, mayor retribución, mayor influencia, desempeñaban funciones más importantes, y exigían una mayor preparación. El total acumulado de las distintas respuestas permitió identificar siete cuerpos que destacaban sensiblemente de los demás: los de abogados del Estado, letrados del Consejo de Estado, catedráticos de universidad, catedráticos de Escuelas Técnicas Superiores, carrera judicial y fiscal, inspectores técnicos fiscales, e ingenieros de caminos. A estos cuerpos es a los que Linz y de Miguel denominan "superélite", a diferencia de los restantes 68 cuerpos de titulación superior, que consideran simplemente de élite. Pues bien, es de notar que de esos siete cuerpos tres son estrictamente jurídicos (abogados del Estado, letrados del Consejo de Estado, y carrera judicial y fiscal), uno es predominantemente jurídico (inspectores técnicos fiscales), y otro incluye juristas entre sus miembros (catedráticos de universidad); sólo dos están compuestos íntegramente por funcionarios no juristas, en concreto por ingenieros. Con lo que la expresión por este grupo de "superélite" de una juricidad moderada, pese al predominio de los juristas entre ellos, es del mayor interés.

De otro lado, la distribución de la muestra entre quienes desempeñan o no cargos tampoco ofrece diferencias porcentualmente relevantes; únicamente habría que señalar que quienes no tienen cargos destacan en la opinión de que los conocimientos jurídicos deben quedar para quienes desempeñan funciones jurídicas, en tanto que quienes los tienen subrayan que se concede demasiada atención al Derecho. Combinando ambas dimensiones, tipo de cuerpo y desempeño de cargos, las respuestas son algo más significativas, como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 2

Opiniones acerca del Derecho, por tipo de cuerpo y cargos

	Total	"Superélite"		Resto de los cuerpos	
		Con cargos	Sin cargos	Con cargos	Sin cargos
Ante todo	4	3	3	3	4
Necesario	16	16	11	18	17
Conveniente.....	36	44	37	36	35
No más que otra preparación.....	23	17	24	27	22
Demasiado	8	14	11	11	5
Funciones jurídicas.....	11	5	15	5	14
No necesario	1	—	—	1	2
No sabe o no contesta.....	1	2	—	1	1
	100	100	100	100	100
N =	(843)	(64)	(103)	(174)	(502)

Los datos transcritos permiten apreciar ahora que el grupo más partidario de la formación jurídica es el de miembros de la "superélite" con cargos, y el menos partidario el de la misma "superélite" sin cargos. Puede destacarse que quienes opinan que la formación jurídica debe limitarse a quienes desempeñan funciones jurídicas son quienes no ostentan cargos, cualquiera que sea el tipo de cuerpo al que pertenecen. Es curioso observar que la opinión de que "hay demasiada preocupación por el Derecho, en perjuicio de otros tipos de conocimientos más prácticos y eficaces" es sostenida por la "superélite" que además ostenta cargos (un 14 %), y quienes menos la apoyan son los miembros de la élite sin cargos (un 5 %): la razón puede estar en que el primer grupo —"superélite"— incluye a catedráticos de universidad y de Escuelas Técnicas Superiores, e ingenieros de caminos, cuerpos todos ellos que es esperable no manifiesten mucho interés por la formación jurídica; más adelante habrá ocasión de examinar más atentamente la distribución de estas opiniones entre algunos cuerpos concretos. Baste ahora sugerir que, en general, son más partidarios de la formación jurídica los cuerpos de "superélite", y menos quienes no desempeñan cargos.

Pudiera pensarse que la edad de los entrevistados ha de influir en su valoración de la formación jurídica, sobre la hipótesis de que los

funcionarios de mayor edad se formaron en un mundo de menor complejidad tecnológica y de más preocupación por el Derecho como garantía de los derechos y como esquema procedimental. También, en principio, la pertenencia a estratos sociales más altos, en el supuesto de que implique valores más conservadores, puede llevar a presumir una mayor insistencia en la formación jurídica funcional. La siguiente tabla incluye los datos:

Tabla 3
*Opiniones acerca del Derecho,
por edad y clase social subjetiva*

	Total	Edad		Clase social*		
		Hasta 40	Más de 40	Alta	Media alta	Media baja
Ante todo	4	2	4	5	4	2
Necesario	16	18	16	20	16	19
Conveniente.....	36	30	37	42	35	36
No más que otra preparación.	23	18	24	19	23	20
Demasiado	8	11	7	7	8	8
Funciones jurídicas.....	11	19	9	7	11	15
No necesario	1	1	1	—	2	—
No sabe o no contesta.....	1	1	1	—	1	—
	100	100	100	100	100	100
N =	(843)	(151)	(663)	(41)	(671)	(91)

* No se incluyen los cinco casos de clase trabajadora.

Es claro que la edad no es un factor que discrimine suficientemente las opiniones en cuestión; es cierto que entre los más jóvenes es mayor el rechazo del Derecho, pero entre los mayores tiene más peso la opinión de que el Derecho no es más necesario que otro tipo de preparación; unos y otros (una quinta parte en cada grupo) son partidarios de la formación jurídica en términos de “ante todo” y “necesario”. Por clase social subjetiva se aprecia una mayor proclividad jurídica de la clase alta, y un mayor despego por parte de la clase media baja.

La distribución por ministerios de las opiniones sobre la formación jurídica revela algunos rasgos de interés: considerando las res-

puestas en términos de “ante todo”, “necesario” y “conveniente” como las más favorables al Derecho, el total de la muestra sitúa el 56 % de sus respuestas en esa dirección; pues bien, los tres Ministerios que destacan por su juridicismo son Comercio (70 %), Justicia (68 %) y Hacienda (63 %), y los que dan un menor porcentaje favorable al Derecho son Presidencia del Gobierno (37 %); Información y Turismo (41 %), y Vivienda (43 %). Salta a la vista que entre los que más enfatizan la preparación jurídica están dos de los más tradicionales, Justicia y Hacienda; y entre los que reúnen menos respuestas favorables al Derecho se encuentran dos de los de más reciente creación, Información y Vivienda. Por lo que respecta a los primeros, no podía ser de otra manera: obviamente, el Ministerio de Justicia es el lugar apropiado para pensar que el Derecho es lo más importante en la formación de un funcionario, y por lo que respecta a Hacienda, sólo desde fechas relativamente recientes ha debido poder generalizarse allí un clima, diríamos, keynesiano, capaz de competir con el Derecho tributario o financiero a la hora de definir la preparación deseable de los funcionarios. En otras palabras: en los Ministerios con una larga tradición administrativa, en la que —como no podía dejar de suceder— ha predominado un ambiente juricista, se sigue valorando el Derecho como el elemento más importante en la formación de un funcionario. En tanto que en los que carecen de tal tradición, esa valoración es mucho más tenue. Pero, curiosamente, los extremos de la distribución no se dejan explicar tan fácilmente: ¿Por qué Comercio, que ha sido un Ministerio protagonista de la política económica desde 1959, es el que más insiste en el valor formativo del Derecho? ¿Por qué la Presidencia del Gobierno es el Ministerio menos juricista? En mi opinión, el caso de Comercio podría explicarse por tres razones; la primera, de tipo institucional, tendría en cuenta la estricta reglamentación del comercio exterior que ha caracterizado su campo de actividad durante largos años; o, más precisamente, el alto grado de control ejercido por la Administración sobre el sector puede haber creado un clima “procedimentalista” que explique el énfasis en la preparación jurídica; la segunda explicación que podría apuntarse tiene que ver con la asociación entre juridicismo y clases altas a la que se aludía más arriba: si se recuerda la alta extracción social de los funcionarios de Comercio, puede presumirse que se dará también un cierto énfasis en el Derecho. Pero es probablemente la tercera explicación la más sencilla:



habida cuenta del tipo de funciones económicas y comerciales que caracterizan el sector administrado por el Ministerio, y teniendo en cuenta también que la mayor parte de los funcionarios del cuerpo de técnicos comerciales del Estado son licenciados en Derecho (aunque no dispongo ahora de su proporción exacta sobre el total), no es de extrañar que, frente a los economistas, la mayoría de los entrevistados subraye la idoneidad de la preparación jurídica para tratar ese tipo de problemas. El alto grado de juridicismo que el Ministerio manifiesta no sería así sino una afirmación de la propia identidad profesional.

El caso de la presidencia del Gobierno puede explicarse, a mi juicio, por el tipo de profesión de los funcionarios entrevistados: sólo el 10 % eran juristas (letrados del Consejo de Estado para más señas), en tanto que el 72 % eran economistas, estadísticos, geógrafos y astrónomos, y el restante 18 % fueron técnicos de Administración civil, cuerpo en el que junto a un predominio de funcionarios orientados jurídicamente se da una importante tendencia a insistir en otro tipo de formación —economía, ciencias sociales, administración y dirección, etc.

Seguramente resultará más expresivo el examen de las actitudes ante el Derecho observando las respuestas por cuerpos de funcionarios. De entre los aquí considerados (con más de 15 funcionarios entrevistados, más los letrados del Consejo de Estado y los inspectores técnicos fiscales), el porcentaje de contestaciones favorables a la formación jurídica (“ante todo”, “necesaria”, o “conveniente”) es como sigue:

El cuerpo más partidario de la formación jurídica es el de abogados del Estado, con un 82 % de respuestas en esa línea, curiosamente seguido de cerca por el de interventores del Estado en la explotación de ferrocarriles (80 %).

El cuerpo de técnicos comerciales del Estado viene a continuación, con el 71 % de sus respuestas en favor de la preparación jurídica, por delante incluso de los miembros de las carreras judicial y fiscal, que se contentan con un 70 %.

Entre los inspectores técnicos fiscales (67 %) y los letrados del Consejo de Estado (60 %) se sitúan los técnicos de Administración civil, que con un 62 % de respuestas favorables a la preparación predominantemente jurídica de los funcionarios marcan todavía una pauta bastante tradicional.

Todos los cuerpos de ingenieros se sitúan entre el 52 y el 56 % (esta última cifra, la que corresponde a los ingenieros de caminos, es también la correspondiente al conjunto de la muestra).

Por último, los menos entusiastas de la formación jurídica son los catedráticos y los médicos: los catedráticos de Escuelas Técnicas de Grado Superior producen sólo un 32 % de respuestas favorables al Derecho, y los de universidad conceden hasta un 41 %. Los médicos —de varios cuerpos— en el centro, con un 36 %. Como dato curioso merece la pena indicar que si bien los catedráticos de instituto creen sólo en un 35 % en la conveniencia o necesidad de la formación jurídica, los profesores adjuntos de instituto elevan su porcentaje al 54 %: la única explicación que podría sugerirse es la de que los miembros de este último cuerpo pueden haber tenido una experiencia poco satisfactoria en lo que se refiere a la gestión jurídica de su situación, derechos y deberes, que les haya llevado a echar de menos un mayor grado de competencia jurídica en los órganos encargados de dicha gestión.

En conclusión, parece haber quedado claro que, de entre las variables explicativas utilizadas, es el cuerpo al que se pertenece (es decir, el título que se posee y la profesión que se ejerce) el que discrimina con mayor claridad las respuestas. Debe insistirse en que la pregunta era suficientemente general, esto es, que no dejaba ninguna duda acerca de que se preguntaba por el papel del Derecho en la preparación de los funcionarios en general, no en la de los del cuerpo concreto del respondente. Y aquí radica precisamente el valor de las respuestas transcritas, en que ponen de manifiesto hasta qué punto la visión que se tiene del conjunto de la función pública está condicionada por el cuerpo a que se pertenece, el *background* que ello implica, y, seguramente, el grupo de referencia burocrático que ello comporta.

En comparación con el cuerpo, la capacidad explicativa del tipo de cuerpo (“superélite” o élite), o de tener o no cargos, de la edad o de la clase social, es bastante menor. Y, por supuesto, las diferencias expresadas por la pertenencia a un ministerio son, en realidad, diferencias en la pertenencia a los distintos cuerpos, aunque no sea este el momento de comprobarlo.

Así pues, la probabilidad de opinar que la formación jurídica es necesaria o conveniente para todos los funcionarios será mayor en función de la pertenencia a un cuerpo de “superélite” (particularmen-

te los de abogados del Estado, letrados del Consejo de Estado, carreras judicial y fiscal, inspectores técnicos fiscales, e, incluso, ingenieros de caminos), y de desempeñar un cargo, de la mayor edad, y de la más alta extracción social. Con lo que puede decirse que el alto grado de juridicismo manifestado por la élite burocrática española viene sostenido por una serie de factores concomitantes o determinantes que lo convierten en un valor culturalmente cotizado y socialmente reforzado por los más significados grupos de referencia dentro del mundo burocrático.

Pero esta indagación acerca del valor del Derecho como elemento formativo de los funcionarios opera con unos términos muy abstractos: seguramente, la noción misma del concepto "Derecho" variará apreciablemente de unos grupos a otros. Convendrá por ello examinar las opiniones sobre un elemento burocrático mucho más concreto, la decisión condicionada o determinada por actos precedentes. Sin entrar en la discusión del grado de analogía que dos situaciones han de guardar para que pueda con propiedad hablarse de que la primera en el tiempo constituye un precedente de la segunda, puede admitirse que habrá entre los funcionarios un concepto operativo de lo que sea un precedente, y, por consiguiente, de su valor determinante de la decisión. Bajo este supuesto se formuló la pregunta cuyas respuestas se estudian a continuación.

3. Valor del precedente

Otra de las preguntas formuladas a los entrevistados fue acerca del valor que en su opinión debieran los funcionarios dar al precedente. Es cierto que el tema no es estrictamente jurídico, toda vez que en el ordenamiento jurídico español no existe norma alguna que vincule la acción administrativa al precedente establecido. Sin embargo, como problema de hecho, tiene la mayor importancia, y ello por dos razones: de una parte, en cualquier tipo de actuación, pero sobre todo en una de carácter jurídico, el separarse del precedente implica una cierta necesidad de justificación, pues aunque la pura existencia de alternativas en un procedimiento reglado implica un margen de discrecionalidad, si hay una trayectoria anterior de cierta consistencia es lógico explicar las razones del cambio de criterio. Más claro todavía es el caso en el que la alternativa es conse-

cuencia de una diferente interpretación de la norma: entonces la justificación se hace imprescindible. De otro lado, la adhesión al precedente como forma de rutina burocrática, que no es sino la ausencia de iniciativa, suele apoyarse en un razonamiento jurídico más o menos consistente que dignifique el hecho de la repetición. Pues bien, las respuestas de los entrevistados fueron las siguientes:

Tabla 4
Valor que debe darse al precedente

	%
Debe primar sobre cualquier otra consideración, puesto que es <i>lo más prudente y seguro</i> , por el hecho de estar ya consagrado.....	3
Debe servir como <i>un elemento importante de juicio</i> del que, en general, no conviene separarse sino por poderosas razones.....	17
Debe utilizarse como <i>un elemento más de juicio</i> , pero procurando que no se convierta por sistema en el criterio primordial de decisión.....	53
No conviene, en general, hacer <i>demasiado énfasis</i> en el precedente, ya que puede llegar a impedir una labor auténticamente creadora.....	12
En términos generales, <i>no debe utilizarse</i> el precedente, pues supone la consagración de la rutina administrativa.....	15
No sabe o no contesta.....	1
	100
N =	(843)

Hay que destacar la prudencia con que se manifiestan los altos funcionarios a la hora de valorar el precedente: sólo la cuarta parte de los entrevistados mantiene una actitud hostil ante él, en tanto que todos los demás se muestran favorables en mayor o menor grado, especialmente una quinta parte de los entrevistados.

¿Qué influencia tienen en la valoración del precedente las variables de edad, clase, pertenencia a la "superélite" de cuerpos, y desempeño de cargos? La tabla siguiente lo manifiesta, agrupando las respuestas en tres entradas: el considerar que el precedente debe primar sobre cualquier otra consideración, o que no conviene separarse de él sino por poderosas razones, se consideran respuestas

favorables; la opinión de que es un elemento más de juicio se considera moderada; y las de que no conviene hacer demasiado énfasis en él o no debe utilizarse, se clasifican como opuestas a seguir la regla del precedente en las decisiones y resoluciones.

Tabla 5

Valor que debe darse al precedente, por distintas variables

	Total	Edad		Clase social subjetiva*			Tipo de cuerpo		Cargos	
		Menos de 40 años	Más de 40 años	Alta	Media alta	Media baja	"Super-élite"	Resto élite	con cargos	sin cargos
Favorables	20	12	21	25	21	17	23	19	21	20
Moderados	53	61	51	44	54	48	53	53	54	52
Opuestos	27	27	27	32	26	36	25	28	25	28
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
N =	(843)	(151)	(663)	(41)	(671)	(91)	(167)	(676)	(238)	(605)

* No se incluyen los cinco casos que se autoclasifican en la clase trabajadora.

De los datos anteriores se desprenden algunas pautas bastante claras: aunque los funcionarios de más edad son más partidarios del precedente, los más jóvenes no pasan a militar en su contra, sino que se limitan a ser más moderados. Las personas de clase alta son las más favorables y, al mismo tiempo, poco favorables al precedente, en tanto que las de clase media alta son mucho más moderadas, y las de clase media baja las más opuestas de todas. En los cuerpos de "superélite" hay una actitud mucho más claramente favorable que en el resto, y también se percibe una tenue asociación en esa dirección con la variable cargos. Hay que concluir que, en general, la orientación favorable al precedente se asocia con los que podríamos llamar segmentos conservadores de las variables utilizadas: a mayor edad, más alta extracción social, pertenencia a un cuerpo muy valorado socialmente, y desempeño de cargos, mayor probabilidad de dejarse guiar por las soluciones anteriormente formuladas para problemas análogos, en lugar de plantear la posibilidad de una reflexión original.

La consideración de la distribución de opiniones sobre el prece-

dente por ministerios pone de relieve un aspecto interesante de la cuestión: el ministerio más moderado en sus opiniones es el de Asuntos Exteriores, seguido a corta distancia por Información y Turismo, e Industria. El más favorable a la regla del precedente es Justicia, y a continuación Agricultura; pero en Justicia, junto a la propensión a resolver por el precedente (30 %) se da también un apreciable rechazo de dicha regla (el 31 %), siendo el ministerio que manifiesta menos opiniones moderadas. Por último, entre los menos favorables al precedente destacan Gobernación (con 47 % de opiniones que lo rechazan y sólo 7 % que lo defienden), Comercio (con 35 % y 5 %), y Trabajo (con 37 % y 13 % respectivamente); el caso de Trabajo parece estar claro, puesto que el ramo administrado por dicho ministerio ha evolucionado profundamente al hilo del cambio social del país, prestándose poco a la utilización de soluciones consagradas. A Comercio, por su parte, le sucede algo por el estilo, ya que su gestión depende en buena medida de la coyuntura económica nacional e internacional, que han experimentado variaciones muy considerables en los últimos años. Por último, todo parece invitar a aplicar el mismo razonamiento al caso de Gobernación: en la medida en que el país ha cambiado social y políticamente, y en función de la velocidad de dicho cambio, las soluciones tradicionales deben revelarse ineficaces; pero esto no pasa de ser una pura sugerencia explicativa, formulada como consecuencia del examen de los datos.

La utilización de la variable cuerpo, por último, discrimina más claramente que ninguna otra de las empleadas las opiniones sobre el uso del precedente; combinando las opiniones de la misma forma que en la tabla 5, y seleccionando de entre los cuerpos con más de quince entrevistas los diez en los que la distribución de respuestas se separa más de la ofrecida por el total de la muestra, puede obtenerse la tipología indicada en la tabla 6.

Hay que hacer notar que todos los casos incluidos en la tabla se separan sensiblemente de la distribución correspondiente al conjunto de la muestra, que, como se recordará, suponía un 20 % de favorables, un 53 % de moderados, y un 27 % de opuestos a la regla del precedente. Pues bien, en los cuerpos que figuran en la tabla 6 el recorrido de la variable es mayor —y mayor consecuentemente la dispersión—, pues va desde un mínimo de 4 % de respuestas favorables a un máximo de 37, de un mínimo de 4 % de respuestas opuestas a un máximo de 57, y de un 31 % a un 77 % de moderación.

Tabla 6

Tipología de algunos cuerpos por sus actitudes hacia el precedente

		Aceptación de la regla del precedente	
		Alta	Baja
Rechazo de la regla del precedente	Alto	— Intendentes	— Cuerpos médicos
		— Carrera judicial	— Técnicos comerciales
	Bajo	— Adjuntos de instituto	— Catedráticos de Universidad
		— Interventores de ferrocarriles	— Abogados del Estado
			— Diplomáticos
			— Catedráticos de instituto

Creo que, por tanto, puede destacarse un tipo de cuerpos, ejemplificado aquí por los abogados del Estado, los diplomáticos y los catedráticos de instituto, que valoran el precedente de la forma más pragmática posible, como “un elemento más de juicio” que no debe convertirse por sistema en el criterio primordial de decisión; no estará de más subrayar que esta orientación es la que prevalece en el conjunto de la muestra, con el doble de adhesiones que reciben las otras dos. Pero hay una actitud opuesta, y es la de que un grupo acepte y rechace a la vez con energía la regla del precedente: eso ocurre, sobre todo, entre los intendentes al servicio de la Hacienda Pública, y en las carreras judicial y fiscal; la explicación pudiera ser la de atribuir tal “extremismo” al hecho de ser cuerpos de una larga tradición en una sociedad cambiante, que incluso habrán visto cambiar los rasgos de la oferta de trabajo en la que llevan a cabo su reclutamiento. Los dos restantes tipos, por último, son claros: el enemigo del precedente se da en cuerpos cuyos miembros sólo indirectamente se sienten funcionarios,⁹ como médicos y catedráticos, o que tienen un trabajo profesional muy cambiante y dinámico (como los técnicos comerciales del Estado). El grupo partidario del precedente que aparece en la tabla 6 es bastante más inconsistente: junto a un cuerpo sumamente tradicional y poco evolucionado, los interventores del Estado en la explotación de ferrocarriles, aparecen los profesores adjuntos de instituto, una vez más devotos del formalismo y de la rigidez procedimental, sean cuales fueren sus razones (aunque sigo pensando que la explicación puede estar en una actitud opuesta a la arbitrariedad).

Antes de intentar una reflexión global acerca del tema de la men-

talidad jurídico-administrativa de la élite burocrática española, no será ocioso examinar la frecuencia con que los funcionarios leen el Boletín Oficial del Estado y manejan el Aranzadi de legislación: ambos indicadores han de reflejar bastante objetivamente el grado de juridicidad de las funciones realizadas, con lo que podrán matizarse las opiniones y actitudes manifestadas hacia el valor formativo del Derecho y hacia el valor del precedente como regla de decisión.

4. Manejo de disposiciones y textos legales

No parece que el mayor o menor contacto con los textos legales deba asociarse con variables tales como edad o clase social; por el contrario, lo que cabe pensar es que el manejo del Boletín Oficial y del Aranzadi está en función de la tarea profesional que el funcionario tiene encomendada, aunque es obvio que puede intervenir un factor de, digamos, afición a la literatura oficial que reflejaría actitudes o disposiciones más profundas que la pura obligación o necesidad profesional. Pero no voy a entrar aquí en ello. Las variables a tener en cuenta serán, simplemente, el cuerpo al que se pertenece, el tipo de cuerpo y el desempeño de cargos, y el ministerio de que depende el cuerpo.

Pues bien, atendiendo tan sólo a quienes dicen leer el Boletín y manejar el Aranzadi a diario, y a quienes dicen no hacerlo nunca, se detectan unas zonas de la élite muy orientadas a la técnica o al trabajo jurídicos, y otras muy poco. Muy jurídico, como cabía esperar, es el cuerpo de abogados del Estado, en el que nueve de cada diez funcionarios leen el BOE a diario, y uno de cada dos maneja a diario el Aranzadi; pero también muy alto en ambos indicadores se manifiesta el cuerpo técnico de Administración civil: leen el BOE cada día 3 de cada 5 funcionarios, y usan el Aranzadi 3 de cada 10: esto quiere decir que las funciones de administración general en España tienen todavía un contenido más jurídico que técnico, más formal que sustantivo, más "judicial" que "gerencial"; seguramente la proporción de juristas será diferente entre los ingresados antes y después de 1960, época en la que comenzó sus tareas la Escuela Nacional de Administración Pública. Otro cuerpo muy dado al Boletín es el de intervención y contabilidad de la Hacienda pública, y los que más manejan el Aranzadi son los miembros de las carreras judicial y fiscal.

Quienes leen con más frecuencia el Boletín Oficial y usan más el Aranzadi son, en general, quienes no pertenecen a los cuerpos de “superélite”, y dentro de ellos quienes desempeñan cargos. En general, parece que el cargo obliga a una mayor atención al texto legal y que el pertenecer a la “superélite” descarga algo de esta tarea. Bien es verdad que entre los miembros de la “superélite” están los catedráticos de universidad y de escuela técnica superior y los ingenieros de caminos, que son quienes en mayor proporción aseguran no leer nunca el BOE (y los catedráticos de universidad no manejar nunca el Aranzadi): son todos ellos los que hacen descender el grado de juridicidad del conjunto de la “superélite”. En éste, como en otros temas, la tipología élite-“superélite” se revela como una herramienta de análisis poco expresiva. Por último, tampoco los cuerpos médicos, como era de esperar, dedican su tiempo a la lectura o manejo de textos legales.

Por ministerios, el más dedicado a BOE y Aranzadi es, curiosamente, el de Trabajo, seguido en el periódico oficial por Información y Turismo e Industria, y en la recopilación privada por Justicia. En el que menos atención se presta a ambos instrumentos es en Educación y Ciencia, seguido en el despego del Boletín por la Presidencia del Gobierno y Agricultura, y en la falta de manejo del Aranzadi por Gobernación. El caso de Trabajo responde, probablemente, a la prolija reglamentación del sector administrado y a su litigiosidad; la pauta de Educación obedece a que la mayoría de los funcionarios entrevistados en él son docentes; en la Presidencia del Gobierno, como se indicó más arriba, los cuerpos entrevistados incluyen economistas, estadísticos, geógrafos y astrónomos, poco ocupados en trámites jurídicos; del mismo modo, más de la mitad de los funcionarios entrevistados en Gobernación son médicos.

En resumen, pues, la falta de penetración analítica de estas preguntas refuerza lo que ha venido haciéndose explícito en las páginas anteriores: que es el cuerpo al que se pertenece el que determina el grado de orientación hacia el Derecho y el precedente, y la pertenencia a un cuerpo, a su vez, supone no sólo una determinada titulación profesional y académica, sino un tipo de puestos de trabajo cubiertos con mayor probabilidad que otros, y también una determinada extracción social con preferencia a otra. En mi opinión, esta es la razón del carácter predominantemente descriptivo que ofrece el tema.

5. Resumen y conclusiones

El marco en el que los datos anteriores han de ser valorados es el de una Administración moderna, superadora de la concepción absencionista y liberal del Estado de Derecho; esto no quiere decir, sin embargo, que el papel del Derecho en la acción pública pueda menospreciarse, sino, por el contrario, que su primacía se ha convertido históricamente en una de las fundaciones básicas del Estado moderno que debería poder darse por supuesta. La garantía de los derechos de los ciudadanos no es cosa que deba tomarse a la ligera, pero hoy en día la Administración no puede agotarse en tal función, sino más bien, como es usual decir, en la impulsión de una situación generalizada de bienestar. Bien es verdad que muchas veces la bizarra condición de determinadas situaciones políticas hace que se eleven al primer plano de los mecanismos de convivencia las regulaciones jurídicas que constituyen un freno para los abusos del poder, o un impulso imprescindible para la lucha, nunca acabada, por la libertad política y ciudadana. Pero, en términos generales, esa es una función del Derecho que debiera estar consolidada desde hace muchos años, y que de hecho lo está, más o menos, en muchos países. Así pues, más que desconocer que el Derecho es un valladar contra la arbitrariedad y la autocracia, se intenta aquí sugerir que una mentalidad estrechamente jurídico-administrativa es una fuente de formalismo y de conservadurismo en un contexto en el que las metas políticas —y, consecuentemente, administrativas— se centran en el desarrollo, el bienestar social y la democratización. Esto es especialmente cierto si el hiperjuridicismo se asienta en una ideología liberal burguesa que, si en su hora histórica fue revolucionaria, hoy día ha pasado a ser conservadora y políticamente acrítica, por más que en determinados sistemas pueda seguir teniendo actualidad liberadora. Es obvio que esto no implica ninguna negación de las libertades conquistadas a lo largo de la revolución liberal, sino la necesidad de completarlas con otras libertades más sustanciales, elaboradas sobre todo en la gran tradición del socialismo europeo democrático, superador por vía de síntesis del liberalismo burgués. En este sentido es en el que hay que entender la crítica explícita que en estas páginas se ha hecho a ese tipo de mentalidad jurídico-administrativa que, como los datos han puesto de relieve, aún está bastante extendida en la

Administración pública española. Mentalidad, realmente, *juridicista*, en el sentido de que implica una exageración del papel del Derecho, destacando la vestidura jurídica sobre aquello que es vestido y que, obviamente, constituye el elemento central de la acción pública. Esa mentalidad juricista tiene, en general, una visión del mundo que no acaba de corresponderse con la realidad; pero tampoco la visión que tiene de la propia Administración es la correcta: hay que tener en cuenta que la mayoría de los funcionarios públicos no hacen un trabajo jurídico, no tramitan expedientes, no dictan actos administrativos, no aplican la Ley de Procedimiento Administrativo, sino que hacen otras muchas cosas muy variadas que si, en último extremo, son formalizadas jurídicamente, la mayor parte de las veces lo son sólo de modo perfectamente instrumental. De aquí la insistencia en las posibles consecuencias de un hiperjuridicismo que mantenga a la acción pública aislada de una realidad que debe ser su marco de referencia.

Pues bien, lo que nuestros datos ponen de manifiesto es que más de la mitad de la élite burocrática española sigue pensando que, al menos, es conveniente que los funcionarios sepan Derecho, aunque para muchos es incluso necesario que lo sepan. Si a esto se añade que una quinta parte piensan que la regla de oro del precedente debe determinar la adopción de decisiones, no separándose de ella “sino por poderosas razones”, la imagen general que esta élite da de sí misma resulta juricista y conservadora, lo que no casa demasiado con las circunstancias cambiantes en las que ha de operar y, por supuesto, hace sumamente problemático que pueda predicarse de la Administración como un todo su sedicente protagonismo del cambio social. Más bien lo que parece es que una mentalidad tan dominada por pautas tradicionales habrá de ir a remolque del acontecer social, mucho más vivo y dinamizado.

Como se ha visto, el factor que más influye en las actitudes de los funcionarios hacia el Derecho es el cuerpo al que pertenecen, lo que era perfectamente esperable, pudiendo decirse entonces que si los cuerpos cuyos funcionarios desempeñan puestos de trabajo de un contenido predominantemente jurídico son los que configuran la opinión manifestada por el conjunto de la muestra, entonces es la estructura misma del sistema de cuerpos la que está sesgada hacia el predominio de las actividades profesionales que consisten en la aplicación de una norma.

De otro lado ha quedado claro que, en general, la orientación jurídica no implica necesariamente el apego a la regla del precedente. Hay cuerpos en que ésto sí ocurre, como el de los Interventores del Estado en la explotación de ferrocarriles, que resulta así un caso extremo de conservadurismo burocrático. Pero en otros cuerpos, como por ejemplo el de técnicos comerciales del Estado, se da una alta valoración del Derecho y una muy baja del precedente. Hay cuerpos, en fin, que valoran bajos ambos elementos, como el de catedráticos numerarios de Universidad, que en cierto modo es uno de los que dan menos conciencia funcional a sus miembros. Un intento de clasificar a los cuerpos con más de 15 respondentes en la muestra es el que figura a continuación:

Tabla 7

Actitudes de algunos cuerpos acerca del Derecho y del precedente

		Enfasis en el Derecho		
		Alto	Medio	Bajo
Enfasis en el precedente	Alto	Interventores de ferrocarriles	Intervención y contabilidad Ingen. caminos Adjuntos institutos Ingenieros industr. y Minas	Geógrafos Catedráticos de Escuelas Téc. Sup. Catedráticos de instituto Ingenieros agrónomos
	Medio	Jueces y fiscales Abog. del Estado Intendentes	Diplomáticos Archiveros	Estadísticos
	Bajo	Inspectores de tributos Téc. comerciales	Técnicos de Administración civil Téc. de Aduanas	Médicos Catedráticos de universidad

Antes de comentar la distribución hay que indicar brevemente los criterios utilizados: "alto", en cualquiera de las dos variables, significa que las respuestas del cuerpo en cuestión son, a la vez, más favorables y menos desfavorables que las del conjunto de la muestra; "bajo" es lo contrario (menos favorables y más desfavorables); "medio" significa que siendo más favorables son también más desfavorables que el conjunto, y viceversa. *Favorable* es el conjunto de res-

puestas partidarias del Derecho o del precedente, y *desfavorable* el de las que lo menosprecian. En ambos casos, Derecho y precedente, se excluye de la consideración la postura moderada o media. (“el Derecho es necesario, pero no más que otro tipo de preparación”; “el precedente debe utilizarse como un elemento más de juicio, pero procurando que no se convierta por sistema en el criterio primordial de decisión”). La tabla 7, pues, está construida sobre los extremos de ambas distribuciones, considerando las actitudes reforzadas como “alto” o “bajo” grado de énfasis, y las mixtas como “medio”.

Pues bien, la tabla 7 permite hablar de la existencia de dos amplias dimensiones valorativas sobre las que clasificar a los Cuerpos: una de ellas, “rutina-innovación”, se apoya en el apego al precedente; la otra, “formalismo-aformalismo”, destaca uno de los aspectos del Derecho. Los cuerpos clasificados con un grado alto de apego al precedente tenderían a subrayar los aspectos de seguridad y fijeza de la acción pública, y a mayor predisposición hacia el Derecho más destacarían en éste los aspectos formales y procedimentales. Los menos orientados a la regla del precedente serían, sin duda, los más innovadores, y a menor grado de juridicismo más se desdibujarían en ellos las características burocráticas (en el sentido weberiano del término).

Pero lo que interesaba destacar como importante matización a la concepción del papel del Derecho en una organización burocrática —y creo que la tabla 7 lo hace sobradamente—, es la no necesaria asociación entre ambas variables, es decir, entre las actitudes hacia el Derecho y hacia el precedente. Hay cinco cuerpos para los que la asociación se da (los de la diagonal altos-bajos de la tabla); pero el resto combina actitudes muy variadas. No es, por tanto, el Derecho el exclusivo factor de rigidez en las estructuras burocráticas, o al menos nuestros datos no nos permiten afirmar que lo sea para la élite burocrática española. Por consiguiente, otros factores opuestos a la innovación y al cambio habrán de ser buscados en otros terrenos —sociales, políticos, económicos— que no sean estrictamente el profesional jurídico. No es el exceso de juridicismo la condición necesaria y suficiente de la rutinización y el anquilosamiento administrativo, sino solamente uno de los factores favorables a tal situación.

NOTAS

1. Entre la abundante literatura dedicada al tema, cf. C. H. Sisson, *The spirit of British administration*, Faber, Londres, 1959, especialmente los capítulos IV y V.
2. Karl Mannheim, *Essays on sociology and social psychology*, Oxford University Press, Nueva York, 1953, p. 116.
3. Sisson, *op.cit.*, p. 61.
4. Karl Mannheim, *Ideology and utopia*, Harcourt, Brace and World, Nueva York, s.f., p. 118.
5. *Ibid.*, p. 119.
6. A. Sedas Nunes, *Sociologia e ideologia do desenvolvimento*, Moraes, Lisboa, 1968, pp. 272-273.
7. Herbert Jacob, *German administration since Bismarck*, Yale University Press, New Haven, 1963, p. 203.
8. Luciano Cappelletti, *Burocrazia e società*, Giuffrè, Milán, 1968, p. 117.
9. Cf. las expresiones textuales de algunos entrevistados recogidas por Manuel Gómez-Reino y Francisco Andrés Orizo, "Burocracias pública y privada", *Sociologia de la Administración pública española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid, 1968, p. 273.

Capítulo 6

LA ADMINISTRACION VISTA POR LA ELITE BUROCRATICA

¿Qué imagen tiene la élite burocrática de la Administración para la que trabaja profesionalmente y, podría decirse, en la que vive? En mi opinión, es del mayor interés conocer tal imagen, no tanto por lo que nos muestre acerca de cómo es la Administración, sino por lo que nos enseñe acerca de la propia élite burocrática. En efecto, no hay razón para suponer que la visión que los altos funcionarios tengan de la Administración sea más objetiva, más correcta o más completa que otras: por el contrario, lo que habrá que suponer es su subjetivismo y parcialidad, justamente por tratarse del estrato dirigente de la organización. Las realidades sociales se perciben siempre desde el escalón que uno ocupa en ellas. Quede, pues, claro que no se indaga en este capítulo acerca de la Administración pública en cuanto tal, sino que el objeto considerado sigue siendo aquí la élite burocrática, examinada ahora en una de sus expresiones más relevantes: la imagen que tienen acerca de la propia Administración en la que trabajan.

El primer paso será examinar el grado de satisfacción o insatisfacción que los entrevistados expresan acerca del trabajo que realizan. Como se verá, no es este un tema fácil de interpretar, aunque se procurará ponerlo en relación con una amplia serie de opiniones emitidas por los funcionarios; en todo caso, interesa ver si la élite burocrática se encuentra a gusto o a disgusto, y cómo valora su actividad profesional.

Una cuestión aparentemente sencilla, pero siempre vidriosa, es la del número de funcionarios: tanto saber cuántos hay, como valorar si se trata de muchos o pocos, y, en consecuencia, poner los medios para que haya los necesarios. Es este un punto en el que juegan mul-

titud de estereotipos, ideologías y falsas generalizaciones: saber cómo lo ven los altos funcionarios no es asunto trivial, puesto que en la mayor parte de los casos sus opiniones pesarán en la política de previsión de efectivos.

El tema de las actitudes de la élite burocrática ante la reforma administrativa ha sido tratado por Linz y de Miguel¹, por lo que aquí sólo se le prestará una atención marginal. La reforma administrativa, por otra parte, era algo que estaba todavía muy vivo cuando se llevó a cabo la encuesta, pero desde entonces se ha apagado bastante. Sin embargo, las actitudes al respecto de los altos funcionarios conservan todavía un gran interés, como se verá.

Por último, los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo la provisión de puestos de trabajo, el *cursus* profesional que constituye la carrera de un funcionario, e incluso la frontera que separe los puestos políticos de los que deban ser cubiertos por funcionarios, serán temas en que se estudiarán las opiniones de los entrevistados.

Todo ello, por supuesto, no alcanzará a ofrecer más que un panorama fragmentario de cómo ven la Administración los miembros de su élite, pero los rasgos a que se refieren las páginas siguientes son todos ellos importantes, y las opiniones y actitudes de los altos funcionarios respecto de ellos revisten el mayor interés.

1. La satisfacción en el trabajo

En el capítulo 4 se trató del tema de la satisfacción e insatisfacción desde el punto de vista corporativo, presentándose las opiniones de los entrevistados sobre el grado de aceptación de la situación relativa de su cuerpo respecto de los demás; los datos en cuestión se referían a la posición del cuerpo en relación con la preparación de sus miembros, al grado de satisfacción con los medios con que cuenta el cuerpo y a la satisfacción con el coeficiente y con la retribución percibida por los miembros del cuerpo. Por otra parte, al tratar unas páginas antes del autogobierno corporativo se habían expuesto las opiniones acerca de si el cuerpo al que pertenece cada entrevistado interviene o no suficientemente en la selección de sus nuevos miembros, en los nombramientos y destinos, en la consulta sobre las disposiciones que les afectan, y en la fijación de complementos de sueldo. Todo ello ofrece un cuadro bastante completo del síndrome de

satisfacción o insatisfacción, pero utilizando como unidad de análisis el Cuerpo al que pertenecen los funcionarios.

Toca ahora examinar un tema diferente, el de la satisfacción *personal* con el propio trabajo. A primera vista pudiera parecer que quien ha manifestado su satisfacción con la posición de su cuerpo, con los medios a su disposición, con la retribución, y con la intervención del cuerpo en una serie de extremos, habría de manifestar también un alto grado de satisfacción con su propio trabajo. Pero ello no tiene por qué ser así. Una cosa, en efecto, es la satisfacción corporativa, y otra diferente la satisfacción con el propio trabajo efectivamente realizado. Debe suponerse que la afirmación de un alto grado de la primera favorecerá una afirmación positiva de la segunda, pero en todo caso se trata de una cuestión que ha de ser analizada. De otra parte, el tema de la satisfacción corporativa se refiere a circunstancias externas y objetivas al propio trabajo (posición, prestigio, retribuciones, etc., de un grupo al cual se pertenece), en tanto que la satisfacción personal con el propio trabajo se desenvuelve básicamente en un plano psicológico, en el que juegan o pueden jugar muchas variables.

Así por ejemplo, y sobre todo en períodos de acelerado proceso de cambio, como es el caso para el presente estudio, los funcionarios experimentarán en mayor o menor medida un cierto grado de conflicto entre valores tradicionales y valores modernos, tanto por lo que se refiere al cambio social propiamente dicho como al cambio en la estructura y funcionamiento de la Administración; habrá grupos de funcionarios que sean más modernos que otros, los valores de los funcionarios no cambiarán necesariamente al mismo ritmo que los del conjunto social, y muchas personas estarán participando simultáneamente de valores viejos y nuevos, con todos los problemas de disonancia e incongruencia que ello lleva consigo, y sus necesarias consecuencias sobre la satisfacción con el trabajo efectivamente realizado. Pero, por otra parte, no sólo las orientaciones culturales son fuente de incongruencias: éstas surgen también de las actitudes ocupacionales o, en otras palabras, no de conflicto entre valores, sino entre hechos y valores. Piénsese, por ejemplo, en personas que, si pudieran, no volverían a entrar en la Administración, o no aconsejarían a su hijo que lo hiciera, o creen que un directivo de empresa privada tiene más prestigio y retribución que un funcionario y, sin embargo, *ellos* son y siguen siendo funcionarios. Este tipo de conflic-

to habrá de producir también, sin duda, consecuencias en las actitudes y el comportamiento administrativo.

Ahora bien, tanto los conflictos entre valores como los que se dan entre hechos y valores tienden a producir soluciones que reduzcan la disonancia. Para lo que aquí nos ocupa, empujan a afirmar la satisfacción con el propio trabajo, con lo que el entrevistado puede estar tanto expresando su conflicto como enmascarándolo. Y ello porque, como recuerda López Pintor, la disonancia máxima posible entre dos elementos equivale a la resistencia total que el menos resistente pueda oponer al cambio: el elemento menos resistente es el valorativo, porque es normalmente más difícil cambiar de trabajo que modificar la percepción que uno tiene de su propio trabajo². Desde tal punto de vista, manifestar satisfacción en el trabajo puede ser simplemente un correctivo o mitigación de la disonancia, en el sentido de adaptar los propios valores o sentimientos —o simplemente su expresión— para que sean consistentes con los hechos. Y ello, en mi opinión, con muy diferentes grados de conciencia, de forma que si ésta es mínima o inexistente no se podría decir que el sujeto se engaña a sí mismo, y si es máxima se puede afirmar que trata de engañar a los demás ofreciendo una “buena imagen”.

Todo esto viene a cuento de que, en general, los funcionarios públicos suelen afirmar en casi todas partes un grado de satisfacción con su propio trabajo más alto del que es común para otros grupos sociales³, lo que ha llevado a los estudiosos a tratar de explicar este peculiar fenómeno. Y, de otro lado, la satisfacción o insatisfacción de los funcionarios con su propio trabajo no es algo que pueda dejar indiferente a la Administración: es bien sabido que, a menor nivel de ansiedad o disgusto, las personas que trabajan para una organización contribuyen más intensamente a la realización de los objetivos de la organización. ¿Qué es lo que hace que los funcionarios públicos, como grupo social, expresen un mayor grado de satisfacción con su trabajo que el expresado por otros grupos sociales? A mi modo de ver, el problema no ha sido satisfactoriamente resuelto, aunque hay una explicación plausible para aquellos países no plenamente desarrollados en los que el hecho de haber conseguido un trabajo estable, razonablemente retribuido y con un cierto nivel de prestigio social, es ya una fuente de satisfacción, sean cuales fueren las tareas concretas atribuidas al puesto de trabajo que se desempeñe.

Pues bien, en este marco de problemas, veamos una serie de

datos sobre la satisfacción de los altos funcionarios españoles con su trabajo. Pero antes convendrá examinar como cuestión previa la motivación para el ingreso en la Administración que los entrevistados afirman haber tenido. Las contestaciones más importantes, por este orden, son las de “prestigio del cuerpo” (23 %), “vocación profesional” (17 %), “seguridad en el empleo” (17 %), “interés del trabajo en la Administración” (13 %), y “no tenía otra salida” (6 %). Sin entrar ahora a comparar estas respuestas con las obtenidas en otros países, interesa ante todo ver el grado de uniformidad con que estas respuestas son compartidas; distribuyéndolas por la edad de los respondientes según tengan más o menos de cuarenta años, y reuniendo las de prestigio del cuerpo, vocación e interés del trabajo como respuestas “idealistas”, y las de seguridad y no tener otra salida como respuestas “realistas”, la distribución es como sigue:

Tabla I

*Motivación para el ingreso en la Administración, por grupos de edad**

Motivos	Total	Hasta 40 años	Más de 40 años
Idealistas	53	35	57
Realistas	23	41	20
Otros	24	24	23
Total	100	100	100
N =	(814)	(151)	(663)

* Sólo se incluyen aquellos para quienes hay dato de edad.

De los datos transcritos salta a la vista la existencia de dos pautas diferentes de percibir —o declarar— lo que motivó al funcionario para ingresar en la Administración: los más jóvenes confiesan motivos de los que hemos llamado realistas (seguridad en el empleo, y no tener otra salida que entrar al servicio de la Administración), en tanto que los de más edad afirman motivaciones idealistas, vocacionales o de prestigio del cuerpo al que accedieron. La doble pauta puede ser explicada atendiendo al proceso de secularización o modernización de la sociedad española, que habrá sido la causa de que los más jóvenes se hayan socializado en valores diferentes de los poseídos por los mayores; la edad de los entrevistados funcionaria aquí como instrumento de categorización del cambio cultural, y explicaría las diferen-

cias de motivación antes expuestas. Pero para sostener tal conclusión es necesario descartar primero la influencia de otras variables, y especialmente la de clase social. ¿Qué resulta de la presentación de los datos de motivación distribuidos por la clase social en que se consideran insertos los respondentes?

Tabla 2

*Motivación para el ingreso en la Administración, por clase social subjetiva**

Motivos	Total	Clase alta	Clase media alta	Clase media baja
Idealistas	53	68	54	36
Realistas	23	17	22	41
Otros	24	15	24	23
Total	100	100	100	100
N =	(803)	(41)	(671)	(91)

* No se incluye a quienes dicen pertenecer a la clase trabajadora (cinco casos), ni a quienes no contestan la pregunta de clase.

De nuevo los datos expresan muy claramente una doble pauta: los motivos idealistas están asociados con los estratos más altos, y los realistas con los más bajos, como, por otra parte, era de esperar. ¿Cuál es, pues, la variable independiente, la edad (esto es, el cambio cultural) o la clase social?

Hay que tener en cuenta que la autopercepción de clase que se ha tomado en consideración en la tabla anterior es la clase de la familia actual del funcionario, y no la clase de su familia de origen. Pues bien, en la mayoría de los casos habrá que pensar que la situación de clase que pudo determinar o condicionar las motivaciones para el ingreso en la Administración fue la clase social de la familia de origen del funcionario. Si ésta varía de acuerdo con la edad, hay que atribuir a la clase de origen la peculiar distribución de las motivaciones; si, por el contrario, los funcionarios más jóvenes y los de mayor edad tienen una procedencia social parecida, entonces será la edad (insisto, el cambio cultural) la variable explicativa de las distintas motivaciones declaradas. Veamos, pues la relación existente entre edad y clase de origen:

Tabla 3

*Edad y clase social subjetiva de origen**

	Hasta 40 años	Más de 40 años
Clase alta	4	5
Clase media alta	55	64
Clase media baja	32	25
Clase trabajadora	7	6
Total	100	100
N =	(146)	(630)

* No se incluye a quienes no contestan la pregunta de clase.

Pues bien, aunque hay un cierto cambio en el origen social de los funcionarios más jóvenes respecto de los de más edad, tal como ellos lo perciben, en el sentido de apuntarse alguna democratización en el acceso a la función pública superior, dicho cambio en el origen no puede decirse que sea muy importante, al menos no tanto como para atribuir a la clase social de origen con preferencia a la edad la expresión de unos u otros motivos de ingreso en la Administración. Habrá que concluir que es la edad, como vía de percepción de los cambios culturales, la responsable de que los altos funcionarios expresen dos pautas muy diferentes en la motivación para su ingreso, una retórica e idealista y otra pragmática y realista.

Los datos de la tabla 2 habrá, pues, que explicarlos en función de las consecuencias de la autopercepción de clase de los entrevistados: es la clase social a la que se cree o se dice pertenecer la que se expresa a través de muy distintas mediaciones, y una de ellas sería la motivación para el ingreso. Hay que confesar motivos para el ingreso coherentes con los valores de la clase social en que uno cree estar, o afirma que cree estar. Una vez más, se dice "lo que hay que decir".

En resumen: Si la clase social que puede condicionar los motivos de acceso a la Administración no es la actual del funcionario, sino la de su familia de origen; y si ésta no presenta grandes variaciones en función de la edad de los entrevistados, habrá que atribuir precisamente a la edad las diferencias en las motivaciones expresadas. Y al hablar de la edad nos referimos en realidad a los cambios habidos en el techo cultural del grupo a lo largo del periodo de tiempo abarcado por el abanico de edades, percibido a través de las diferentes actitu-

des hacia el ingreso en la función pública por quienes se han socializado en diferentes momentos del proceso. Pues bien, hay que partir de la base de que esas diferentes motivaciones, retóricas en los de más edad, pragmáticas en los más jóvenes, influirán de alguna manera en la satisfacción o insatisfacción con su propio trabajo que declaran los entrevistados.

Hay que indicar, aunque sea de pasada, que las respuestas a la pregunta sobre motivación son muy diferentes a las expresadas por los funcionarios italianos: el 30 % de éstos afirman que entraron en la Administración porque no tenían otra oportunidad profesional, y el 21 % dan como motivo la inmediata necesidad de ganarse la vida. Cappelletti comenta cómo para la mitad de los funcionarios de élite italianos la elección del trabajo en la Administración no fue libre, sino obligada⁴. El prestigio no supone para los italianos más que un 2 % de las motivaciones, y la seguridad en el empleo, con un 19 %, se sitúa al mismo nivel que en España. En contraste con los datos italianos, al menos un 53 % de los altos funcionarios españoles optó por ingresar en la Administración por razones tales como el prestigio del cuerpo al que pretendía acceder, la vocación profesional (singularmente en el campo de la enseñanza), o el interés del trabajo que se lleva a cabo en la Administración.

En mi opinión, las llamativas diferencias anteriores no pueden atribuirse a razones de tipo ético, sino estructurales. Es preciso recordar aquí que el 65 % de los miembros de la élite burocrática española son de origen social alto, y sólo el 6 % es de origen modesto, mientras que para los italianos las cifras son, respectivamente, un 25 y un 45 %. No es difícil imaginar, pues, que una élite burocrática tan socialmente elitista como la española pueda permitirse manifestar motivaciones de ingreso a la Administración mucho menos "materiales" que las de los funcionarios italianos.

En conjunto, pues, las motivaciones aducidas por los funcionarios españoles responden a su origen social alto. Pero, en concreto, las motivaciones "realistas" que entre ellos se producen han de ser atribuidas a las diferencias de edad, ya que no parece haber suficientes diferencias de origen social en la élite burocrática española.

Vayamos, pues, ahora al grado de satisfacción de los funcionarios de la élite burocrática española con el trabajo que realizan en su destino actual en la Administración. Las respuestas, clasificadas según tipo de cuerpo y ostentación o no de cargos, son como sigue:

Tabla 4

*Satisfacción en el trabajo, por tipo de cuerpo
y desempeño de cargos*

	"Superélite"				Resto élite		
	Total	Total	Con cargos	Sin cargos	Total	Con cargos	Sin cargos
Muy satisfecho	32	44	50	41	29	39	25
Bastante satisfecho	39	29	31	27	41	42	41
Regular	13	15	12	17	13	10	14
Poco satisfecho	11	10	5	14	12	5	14
Nada satisfecho	4	1	2	1	4	2	5
No sabe o no contesta	—	1	—	1	1	1	—
Total	100	100	100	100	100	100	100
N =	(843)	(167)	(64)	(103)	(676)	(174)	(502)

Ante todo, es notable que el 71 % declare estar muy o bastante satisfecho con su trabajo, cifra que sube al 81 para quienes desempeñan cargos, con independencia del tipo de cuerpo al que pertenezcan, descendiendo en cambio a 66 para quienes carecen de cargo (o a 68, si son de la "superélite" sin cargos). Está claro que es decisivo para mostrar un alto grado de satisfacción con el propio trabajo desempeñar un cargo que implique jefatura, y no lo es, en cambio, pertenecer a uno de los siete cuerpos que Linz y de Miguel denominan de "superélite". Por su parte, los descontentos —los que están poco o nada satisfechos— son el 15 % de la muestra, y hay más insatisfacción en los cuerpos que no son de "superélite" y, en todo caso, entre quienes carecen de cargo jerárquico. Y si tomamos en consideración la edad y la clase social de los entrevistados la distribución simplificada es la siguiente:

Tabla 5

*Algunos porcentajes de satisfacción en el trabajo,
por edad y clase social subjetiva*

	Total	Edad		Clase social		
		Hasta 40 años	Más de 40 años	Clase alta	Clase media alta	Clase media baja
Muy o bastante satisfechos	71	54	75	59	73	58
Poco o nada satisfechos	15	26	12	25	13	29

Según estas cifras, el síndrome más alto de satisfacción se da en los mayores de cuarenta años y en los miembros de la clase media alta, y la mayor insatisfacción en los menores de esa edad, en la clase media baja, y en la clase alta: esta última resulta mucho menos adaptada a su trabajo que la clase media alta. En relación con la edad de los entrevistados, entre los menores de cuarenta años era mayor el porcentaje de quienes expresaban motivaciones pragmáticas o "realistas" para su ingreso en la Administración: no es de extrañar que quien no tuvo otra opción profesional que la de hacerse funcionario como "salida" de una situación familiar modesta tenga más probabilidades de encontrar frustrante su trabajo, pese a que buena parte de la frustración estará seguramente oculta por el intento de corrección de la eventual disonancia. En tanto que quienes se motivaron por razones de prestigio o vocación tienen menos probabilidades de frustración, o más de ocultar la disonancia que pueda existir. Lo que todo ello sugiere, en general, es que la pura pertenencia a la élite burocrática no es por ello mismo motivo de satisfacción, al menos para quienes al ingresar en dicha élite estuvieran ascendiendo socialmente. Pero sería necesario verificar estas suposiciones comparando la satisfacción en el trabajo con la movilidad social, lo que, dada la pretensión de ofrecer una sencilla visión general del tema que caracteriza este trabajo, me parece tarea excesiva para este momento.

En relación con la influencia que la pertenencia a un determinado cuerpo (con más de 15 entrevistas en la muestra) o a un ministerio pueda ejercer sobre la satisfacción en el trabajo, véase la tabla 6, en la que se han reunido aquellos en los que el grado de satisfacción o insatisfacción se apartan más de los del conjunto de la muestra.

Aparte de destacar que dos de los cuerpos en los que se expresa mayor grado de satisfacción con el propio trabajo forman parte del grupo de "superélite" (abogados del Estado y carrera judicial), y que, pese a que uno de ellos depende del ministerio de Justicia, éste figura entre los que ofrecen una mayor insatisfacción (aunque hay que notar que las entrevistas a jueces son sólo el 28 % de las llevadas a cabo en dicho ministerio), parece conveniente examinar más datos antes de comentar los de la tabla en cuestión.

Las principales causas de insatisfacción expresadas por quienes se declaran insatisfechos son las siguientes: defectos de la organización administrativa (el 26 %), falta de motivación y estímulo (el

Tabla 6

*Algunos porcentajes de satisfacción en el trabajo,
por cuerpos y ministerios*

Muy y bastante satisfechos (conjunto, 71 %)		Poco y nada satisfechos (conjunto, 15 %)	
<i>Cuerpos</i>	%		%
Abogados del Estado	87	Interventores de ferrocarriles	40
Carrera judicial	87	Cuerpos médicos	25
Carrera diplomática	85	Técnicos de Administración civil	20
Ingenieros industriales	85	Estadísticos facultativos	20
Técnicos de aduanas	82	Ingenieros geógrafos	20
<i>Ministerios</i>			
Asuntos Exteriores	87	Gobernación	22
Trabajo	85	Justicia	20
Comercio	80	Presidencia del Gobierno	20
Educación y Ciencia	77	Obras Públicas	19
Información y Turismo	76	Vivienda	18

14 %), y falta de medios para el trabajo (el 14 %). Entre las tres suman más de la mitad de las causas de insatisfacción expresadas, y son sentidas con distinta intensidad por los diferentes grupos de la élite. Así, por ejemplo, la *falta de medios* se señala por el 21 % de los descontentos entre los cuerpos de “superélite”, posiblemente porque parten de una alta valoración de la importancia de las tareas que tienen encomendadas, con lo que los medios atribuidos para su realización tienden a parecerles más escasos que a los demás. Los *defectos de la organización* tienen el lugar más destacado entre las quejas de los descontentos de los restantes cuerpos de la élite (el 29 %, que llega hasta el 40 % en el conjunto de los cuerpos del Ministerio de Hacienda); prescindiendo de los defectos organizativos que efectivamente existan, el hecho de que sean más percibidos por este grupo de la élite sugiere que su descontento puede obedecer precisamente a la estratificación interna de la propia élite y a los mecanismos sociales en virtud de los cuales unos pocos cuerpos dominantes juegan un papel destacado en perjuicio del resto de los cuerpos de nivel superior. Por último, la *falta de estímulo y motivación* es percibida como la causa más importante de insatisfacción por quienes ostentan cargos de jefatura (con el 24 % de las opiniones); no creo que sea distorsionar el dato interpretarlo como la percepción de un desequilibrio entre las mayores responsabilidades asumidas con el cargo y la

mayor retribución que éste comporta, de modo que uno de cada cuatro funcionarios con cargo de jefatura no cree suficientemente pagada su responsabilidad jerárquica.

Casi al principio del cuestionario figuraba la siguiente pregunta: "Si pudiera empezar de nuevo su vida profesional, ¿volvería a entrar en la Administración?". Las respuestas a esta pregunta deben ser coherentes, en general, con el grado de satisfacción en el trabajo, si es que los entrevistados fueron sinceros. Y, efectivamente, la coherencia existe: el 73 % de los funcionarios de élite volvería a ingresar, en tanto que el 71 % se habían declarado muy o bastante satisfechos con su trabajo. Veamos, por cuerpos y ministerios, las respuestas que se separan más de ese 73 % que volvería, o del 22 % que afirma que no volvería a ingresar:

Tabla 7

Algunos porcentajes sobre volver o no volver a entrar en la Administración, por cuerpos y ministerios

Volvería (conjunto, 73 %)		No volvería (conjunto, 22 %)	
<i>Cuerpos</i>	%		%
Catedráticos de universidad	94	Estadísticos facultativos	47
Abogados del Estado	91	Interventores de ferrocarriles	40
Catedráticos de instituto	88	Intervención y contabilidad	35
Carrera judicial	87	Inspectores de tributos	32
Carrera diplomática	85	Ingenieros industriales	30
		Ingenieros agrónomos	30
		Técnicos de aduanas	30
<i>Ministerios</i>			
Educación y Ciencia	84	Vivienda	36
Asuntos Exteriores	83	Información y Turismo	31
Justicia	83	Trabajo	31
Comercio	80	Obras Públicas	31
Gobernación	77	Agricultura	29

La comparación de esta tabla con la anterior pone de manifiesto algunos extremos de interés. En primer lugar, la coherencia entre satisfacción en el trabajo y actitud de volver a entrar en la función pública que se da en los cuerpos de abogados del Estado, jueces y diplomáticos, así como en los Ministerios de Educación y Ciencia, Asuntos Exteriores y Comercio. No menos coherencia entre insatisfacción y rechazo de volver a entrar se produce en los cuerpos de

estadísticos facultativos e interventores de ferrocarriles, así como en los Ministerios de Obras Públicas y Vivienda. Entiéndase bien a la vista de los datos: no es que, por ejemplo, todos los estadísticos o los altos funcionarios de Obras Públicas estén insatisfechos con su trabajo y, si pudieran, rechazarían volver a la Administración; esto le sucede únicamente a uno de cada cinco (insatisfacción) y uno de cada dos (no volverían) estadísticos, o a uno de cada cinco (insatisfacción) y uno de cada tres (no volverían) altos funcionarios de Obras Públicas. La mayoría de unos y otros están satisfechos con su trabajo, y volverían a ingresar en la Administración. Pero, sin embargo, destacan por un grado de insatisfacción y de actitud de no volver a ingresar relativamente más alto y más coherente que el manifestado en otros cuerpos y ministerios. Los casos que destacan las tablas 6 y 7 son los casos de mayor importancia relativa en el conjunto examinado.

De otro lado, hay también casos de inconsistencia, al menos desde un punto de vista formal: los cuerpos de ingenieros industriales y técnicos de aduanas, así como los Ministerios de Trabajo y de Información y Turismo, habían destacado por la gran satisfacción en el trabajo manifestada por sus funcionarios (tabla 6), en tanto que en la tabla 7 destacan también, pero ahora porque sus respondientes preferirían no volver a entrar en la Administración si les fuese dado empezar de nuevo su vida profesional. Por su parte, en los Ministerios de Justicia y Gobernación sucede exactamente lo contrario: una insatisfacción en el trabajo relativamente importante coexiste con una reafirmación de su orientación funcional igualmente destacable. Los datos no parecen suficientes, tal como han sido expuestos, para intentar una explicación plausible del fenómeno: todo lo más se podría argüir que los casos de inconsistencia son, sencillamente, casos de división de opiniones en los que unos miembros del subgrupo contestan una cosa y otros otra, que habría que examinar con mayor detalle.

Por cierto, quienes contestan que, si pudieran, no volverían a entrar en la Administración, se orientan en un 64 % al ejercicio libre de la profesión o al trabajo por cuenta propia atendiendo una industria o negocio, en tanto que el 17 % preferiría practicar el asesoramiento profesional de una empresa, sociedad o grupo, o un trabajo por cuenta ajena en una empresa o industria privada. Se aprecia, pues, una marcada orientación a la independencia profesional entre

los altos funcionarios, que queda rubricada por las respuestas a una de las últimas preguntas del cuestionario: "Si un hijo suyo le pidiese consejo, ¿qué le aconsejaría: entrar a trabajar en un organismo público como funcionario, en una empresa privada, o dedicarse a una profesión liberal?". El consejo que reunió más adhesiones fue el del ejercicio libre de la profesión, con el 44 % de las respuestas, seguido a cierta distancia por el de entrar a trabajar en la Administración, con el 28 %. Lo que menos aconsejarían los altos funcionarios a sus hijos sería trabajar para una empresa: sólo lo harían el 14 %, y la inmensa mayoría de estos consejos favorables a la empresa privada procederían de padres pertenecientes a los distintos cuerpos de ingenieros.

Resulta del mayor interés constatar el poco aprecio que hacen los funcionarios de la actividad empresarial privada. La pregunta, por su parte, era muy clara: la alternativa ofrecida al ingreso en la Administración era "entrar a trabajar... en una empresa privada", es decir, no pudo haber lugar a confusión con alternativas como "dedicarse a los negocios", o "poner una fábrica", o cosas análogas que implicarían una muy amplia asunción de riesgos y ejercicio de iniciativa. Por el contrario, la pregunta planteaba una alternativa muy próxima a la funcionarial: a un alto funcionario de la Administración se hacía corresponder un alto directivo de una empresa; a entrar a trabajar en un organismo público, entrar a trabajar en una empresa privada. Y, pese a todo, esta última orientación recibe sólo la mitad de la atención que recibe la Administración, y menos de la tercera parte de la que reciben las profesiones liberales.

Sin poder entrar ahora a discutir el tema a fondo, bastará indicar que la élite burocrática española revela una mentalidad poco "moderna" para los estándares de una sociedad capitalista desarrollada; su falta de apego a la actividad empresarial no es tampoco la respuesta de unos servidores públicos devotos de un Estado absorbente, sino la expresión de los valores de unas clases altas y medias altas cuyo grupo de referencia no es todavía el de los directivos profesionales de empresas, sino el de los profesionales que ejercen libremente.

El porcentaje de quienes no contestan a la pregunta es significativo: un 15 % no saben qué consejo darían a su hijo, o prefieren no manifestarlo. En mi opinión, un porcentaje tan abultado revela justamente una fase de transición y cambio en los valores profesados por

la élite burocrática, que aún no han cristalizado en los moldes generados a partir de los elementos capitalistas y neocapitalistas del sistema.

En resumidas cuentas, un 72 % de los altos funcionarios no aconsejaría a sus hijos la entrada a la función pública, lo que pone de relieve un grado de frustración profesional seguramente más alto que el que otros indicadores permitirían suponer. De todas formas, esa negativa a aconsejar el ingreso en la Administración no llega al nivel de Italia, en donde el 94 % de los funcionarios entrevistados no considera la Administración como una carrera digna de ser aconsejada⁵. Obviamente, estas actitudes tienen efectos inmediatos en la vida diaria de la Administración, como un elemento más del cambio social del que son parte y consecuencia: la demanda para el ingreso en empleos públicos de nivel superior ha descendido llamativamente en España a lo largo de los últimos quince años⁶, aunque menos que en Italia, donde la disminución de la clientela de los *concorsi* ha llevado a plantear abiertamente el problema de una crisis de reclutamiento para las *carriere direttive*⁷. La Administración española se encuentra ahora abocada a la necesidad de motivar a los graduados universitarios para su ingreso a la función pública, en competencia con otros intereses que para los actuales altos funcionarios se centran en el ejercicio libre de la profesión, pero que para los propios graduados quizá se orienten más por la vía del trabajo profesional en grandes organizaciones empresariales. Pero esta hipótesis, aunque plausiblemente derivada del proceso de cambio social que subyace al fenómeno constatado en los datos presentados, habría de ser verificada en una indagación independiente.

Ya se ha indicado más arriba el tono “tradicional”, o escasamente “moderno”, que tiene este conjunto de preferencias, expresadas como consejos a un hijo, de acuerdo con la valoración que de él hacen Gómez-Reino y Orizo⁸. Por otra parte, dichas preferencias responden perfectamente a la imagen que los entrevistados tienen de lo que es un alto funcionario, un alto directivo de una empresa, y un profesional libre bien situado; preguntados por quién de ellos tiene más prestigio, más libertad de acción en su trabajo, realiza actividades de mayor trascendencia para la vida del país, está mejor pagado, y está mejor preparado técnicamente para llevar a cabo su tarea, respondieron como sigue:

Tabla 8

Comparación entre un alto funcionario, un alto directivo de una empresa y un profesional libre bien situado

	Funcionario	Directivo	Profesional
Tiene más prestigio	18	18	56
Más libertad de acción	7	15	77
Actividad más trascendente.....	53	22	12
Mejor pagado	3	49	40
Más preparado	17	12	50
Suma de porcentajes	98	116	235

La élite burocrática valora de una manera muy destacada al profesional libre, que sólo desmerece ante un alto funcionario al tomar en cuenta la trascendencia para la vida del país de las actividades llevadas a cabo por uno y otro. Esta supervaloración explica que el 44 % de los respondientes aconsejaría a su hijo el ejercicio libre de la profesión con preferencia a las demás alternativas, así como que el 47 % de los que, si pudieran empezar de nuevo su vida profesional, no volverían a entrar en la Administración se dedicarían al ejercicio libre de la profesión. El alto directivo de empresa privada, en cambio, sale aquí mejor parado que el alto funcionario en lo que respecta a libertad de acción y a retribución, pero no se le considera más prestigioso ni, sobre todo, más preparado técnicamente; la diferencia esencial, sin embargo, es la retribución: sólo un 15 % de la muestra piensa que los altos funcionarios están mejor pagados que los niveles correspondientes de la empresa privada. En general, son los estratos sociales más altos los que valoran más favorablemente al directivo de empresa privada, y los más bajos los que se orientan predominantemente a valorar más a los profesionales libres.

Pero estos altos funcionarios que no se atribuyen mucho prestigio, que se sienten muy limitados en su libertad de acción, y, especialmente, que se sienten peor pagados que los directivos y los profesionales, sienten muy vivamente su actividad como la más trascendente para la vida del país. Aquí encontramos de nuevo la aparición de un criterio "idealista", que sin duda reforzará el alto nivel de satisfacción en el trabajo manifestado por los altos funcionarios y la reafirmación de su vocación administrativa.

He dejado para el final, sin embargo, una interpretación de los

datos que pone en duda la validez misma de la pregunta sobre la satisfacción con el trabajo realizado. Cabe pensar, en efecto, que al preguntarse por la satisfacción con el contenido normativo del rol que se está desempeñando, los entrevistados contesten con la satisfacción que les produce el status correspondiente a dicho rol; se preguntaría, pues, por una cosa, y se respondería con otra diferente. Esta interpretación negaría, por tanto, que la satisfacción expresada por los altos funcionarios se refiera al trabajo que realizan, y la relacionaría más bien con la satisfacción corporativa, pero ahora en términos de la inserción social del propio cuerpo. Dicho en otras palabras, el cuerpo al que se pertenece funcionaría como un importante agente de estratificación, ubicando a sus miembros, por el solo hecho de serlo, en un determinado nivel del sistema de clases sociales; y la alta satisfacción expresada por la mayoría de la élite burocrática con su trabajo sería más bien la satisfacción que les produce el ser miembros de un determinado cuerpo (un cuerpo de élite en todo caso), que les hace miembros de una determinada clase social (alta o media alta, cualquiera que sea la autopercepción de los interesados). Cuando el acceso al cuerpo ha funcionado de hecho como vehículo de promoción social, el síndrome de satisfacción va de suyo; pero, en todo caso, la pertenencia al cuerpo significará una confirmación del status social que con anterioridad pudiera poseerse; pocos serán los casos en que el hecho de pertenecer a un cuerpo de nivel superior suponga por sí mismo un descenso de nivel social para un funcionario de origen social alto.

Así se explica, por ejemplo, que cuerpos muy prestigiosos y que dan un altísimo índice de satisfacción en el trabajo tengan, en realidad, atribuidas tareas muy poco atractivas, de las que los interesados procuran escapar a la menor oportunidad que se les presenta. O que otros cuerpos con tareas idénticas a las que realiza un profesional libre de igual titulación arrojen un índice de satisfacción con el trabajo relativamente pequeño, porque sus funcionarios se están comparando, como tales, con profesionales libres mejor retribuidos y con más prestigio social, lo que les hace expresar menor satisfacción.

Si todo esto es así, y nada parece contradecirlo de entre los datos presentados, queda subrayada una vez más la importancia de la pertenencia a un cuerpo como mecanismo de inserción social y de socialización en determinados valores y actitudes. Al mismo tiempo

quedaría clara la imposibilidad de valorar las respuestas sobre satisfacción en el propio trabajo como si expresaran sólo lo que dicen, en los propios términos en que aparecen. El tema de la satisfacción en el trabajo hubiera requerido una batería de preguntas muy específicas, a las que los entrevistados hubiesen tenido que contestar con una constante y muy concreta referencia a su rol y a las tareas cotidianas desde él desenvueltas.

2. El número de funcionarios

A la hora de ver lo que la élite burocrática opina acerca de si en la Administración española hay muchos o pocos funcionarios, no se trata de saber si aciertan o no, o quién se equivoca: ello implicaría determinar aquí, primero, cuántos funcionarios hay y, segundo, si son realmente muchos o pocos a la vista de una prolija serie de consideraciones. Por supuesto que no es este el lugar para tales indagaciones⁹, y sí solamente el de ver cómo se distribuyen las opiniones de la élite acerca de tan difícil problema y qué sentido puede atribuirse a tal distribución.

Pero antes que nada convendrá justificar que el número de funcionarios es, en efecto, un problema difícil, ya que a primera vista no lo parece. Y sin embargo el número de servidores públicos en España no es un dato preciso ni ampliamente conocido, por una serie de razones. En primer lugar, no existe ningún documento o fuente oficial en que figure el inventario o censo completo de los servidores públicos¹⁰; no se crea, sin embargo, que esta falta de un conocimiento suficientemente exacto del número de personas que trabajan para el sector público es un problema exclusivamente español: en mayor o menor medida afecta a multitud de países situados en todos los niveles de desarrollo¹¹, si bien en España presenta características muy acusadas. Por supuesto, hay sectores de la función pública cuyos efectivos profesionales se conocen con bastante precisión: así sucede, por ejemplo, con los funcionarios de carrera de la Administración central. Pero cuando no se trata de un sector tan típico y tradicional, sino de organismos de creación relativamente reciente, o en cierto modo situados en la "frontera" del sector público, o de personas que trabajan para la Administración sin la condición estricta de funcionarios, el problema es mucho más agudo. Incluso el colectivo

compuesto por los funcionarios de carrera de la Administración central presenta no pocas zonas opacas e imprecisas, en las que la información cuantitativa de variables y atributos es muy escasa.

En cualquier caso, el tema del número de funcionarios es de la mayor importancia. De un lado, porque sólo su exacto conocimiento permitirá afirmar fundadamente si hay “demasiados”, los necesarios, o “pocos”, poniendo en relación el total de efectivos con el grado de desarrollo del país, con el catálogo de actividades públicas y las cargas de trabajo que generan, con la evolución del colectivo en relación con otras variables, y con los efectivos de la función pública en otros países, guardando la debida proporción. De otro lado, porque la Administración de un Estado moderno, presente en todos los planos de la vida nacional, y protagonizando muchos de los sectores clave de la economía, demanda un alto grado de racionalidad en su estructura y funcionamiento: no es necesario insistir en que esa racionalidad es particularmente importante por lo que respecta al volumen, calidad y productividad de los medios puestos en juego, y concretamente de los medios personales, los trabajadores de la función pública.

Se ha dicho más arriba que no hay ningún documento oficial en que figure el inventario completo de quienes trabajan para la Administración. En efecto, los Presupuestos Generales del Estado contienen una información ciertamente prolija, pero insuficiente: ante todo, se refieren exclusivamente a la Administración central, civil y militar, pero no, como es lógico, a la local (ayuntamientos y diputaciones), ni a la institucional (las entidades estatales autónomas); pero incluso respecto de la Administración central, lo que los Presupuestos consignan no son efectivos personales, sino “plazas escalafonales” dotadas financieramente, cifra ésta que suele ser más abultada. Por otra parte, al margen del total de “plazas” dotadas específicamente, existe un contingente numeroso de personas que sirven a la Administración central con otra situación jurídica que la funcional, y que no aparecen cuantitativamente detalladas en el presupuesto, limitándose éste a consignar los correspondientes créditos, pero no el número de plazas: lo que sucede con respecto al personal eventual, contratado, “vario” y obrero. Esta ambigüedad ha llevado en ocasiones a estimaciones notablemente divergentes unas de otras del número de personas que trabajan para la Administración central, con cálculos hechos sobre unos mismos Presupuestos por distintos

estudiosos y con diferentes métodos y enfoques. A partir de la publicación periódica del llamado Libro Rojo del Presupuesto, que es un resumen informativo de los Presupuestos Generales del Estado publicado desde 1966 por el Ministerio de Hacienda, dicho Ministerio hace lo que podría llamarse una "estimación auténtica" del número de funcionarios de la Administración central, pero con la limitación apuntada más arriba acerca de que lo que refleja el Presupuesto son "plazas" dotadas para ser cubiertas por funcionarios, y no trabajadores efectivos, además de no señalar el número de personas que sirven a la Administración sin la condición funcional.

Otra importante fuente habría de ser el Instituto Nacional de Estadística: la estructura ocupacional descrita por el INE a través de sus datos censales debería permitir conocer el número total de funcionarios y empleados públicos de todas las Administraciones. Pero sucede que incluye en el mismo epígrafe de la distribución a los funcionarios públicos y a los empleados de empresas privadas, sin posibilidad de desagregación, y, por el contrario, a otros funcionarios (por ejemplo, catedráticos, etc.) en otros epígrafes profesionales también comunes a quienes ejercen actividades privadas. Quizá por eso se ha intentado en alguna ocasión un censo específico de servidores públicos a través del INE, pero sin resultados prácticos¹². Por su parte, en la Dirección General de la Función Pública existe un registro de personal, que tendrá sin duda a corto plazo una inapreciable importancia a los efectos que nos ocupan; pero por el momento no es rigurosamente universal¹³.

En resumen, por consiguiente, para determinar el número de personas que sirven a la Administración pública española en sus diferentes personificaciones, es preciso todavía proceder por la vía de estimación, calculando los efectivos totales a la vista de las distintas fuentes utilizables, en tanto no exista un censo o inventario oficial. Entretanto será posible lanzar afirmaciones no fundadas, que pueden ir desde sostener seriamente que en España no llegan al cuarto de millón los servidores públicos, como prueba de la bondad de nuestra Administración, hasta afirmar que pasan de los dos millones, pretendiendo subrayar con ello una situación de derroche y empleomanía.

Preguntar, pues, a los entrevistados si creen que "en general, en relación con las necesidades actuales de España, hay un número excesivo de funcionarios, algunos más de los necesarios, los necesarios, harían falta más, o harían falta muchos más", es una cuestión

que pudiera parecer ardua. Pero ha de tenerse en cuenta que no se trataba de obtener una opinión fundada, apoyada en datos constatables y argumentos consistentes, sino simplemente de percibir la imagen que los altos funcionarios tienen de la Administración en la que trabajan y que, en definitiva, dirigen. Pues bien, las respuestas a dicha pregunta, clasificadas por tipo de cuerpo y desempeño de cargos, figuran en la tabla 9.

Tabla 9

*Opiniones sobre el número de funcionarios,
por tipo de cuerpo y desempeño de cargos*

	Total	Tipo de cuerpo		Cargos	
		"Super-élite"	Resto élite	Con cargos	Sin cargos
Hay un número excesivo	31	30	32	27	33
Algunos más de los necesarios	18	17	19	21	17
Los necesarios	15	16	14	20	12
Sobran y faltan	15	17	14	13	12
Harian falta más	12	14	12	13	15
Harian falta muchos más	2	1	2	1	2
No sabe o no contesta	7	5	7	4	7
Total	100	100	100	100	100
N =	(843)	(167)	(676)	(238)	(605)

La orientación general de los entrevistados es bien clara: casi un tercio responde que hay un número excesivo de funcionarios, y de manera bastante uniforme en los distintos subgrupos de la élite, aunque con un mayor énfasis por parte de quienes no desempeñan cargos. Y si a ese tercio se le suma el 18 % que sostienen más suavemente que hay "algunos más de los necesarios", la mitad de la alta burocracia española opina que sobran funcionarios. El sector que opina que hay los justos, que ni sobran ni faltan, es muy modesto, sólo el 15 %, pero en esta opinión destacan quienes desempeñan cargos. Por fin, quienes creen que faltan funcionarios constituyen el grupo más pequeño, el 14 %. Queda una última categoría, mucho más matizada y menos rotunda, que no figuraba en el texto de la pregunta pero sí precodificada (para evitar la avalancha de los indecisos o inseguros): la del 15 % que cree que sobran funcionarios (de unos

servicios, de unos cuerpos, de unos determinados tipos), y que, al mismo tiempo, faltan funcionarios en otros servicios o cuerpos. Por supuesto, y a la vista de las ambigüedades objetivas del tema, esta es la actitud más reflexiva de la distribución, basada seguramente en la experiencia personal de los respondentes. Así pues, y según qué casos, la opinión de que sobran funcionarios podría reunir al 65 % de la élite frente al tercio restante (los que creen que sobran, más los que para ese caso crean que sobran, frente a los que creen que hay los justos y los que creen que debe haber más), mientras que la de que faltan sólo agruparía en el mejor de los casos a un tercio frente a los dos tercios restantes (los que creen que faltan, más los que lo piensan para ese caso, frente a los que piensan que hay los necesarios y que hay demasiados). En cualquier caso, pues, los que creen que sobran funcionarios estarán en proporción de dos a uno frente a los que creen que faltan. ¿Cómo explicar entonces que el volumen total de efectivos de la función pública crezca en lugar de disminuir? Porque es evidente que ha crecido: los funcionarios de carrera de la Administración civil del Estado han pasado de 259.701 plazas en 1954 a 366.378 en 1973, según datos de la Dirección General de la Función Pública¹⁴. Y no cabe pensar que tal crecimiento sea el resultado de una pugna entre el Gobierno y la Administración, en la que aquél termine imponiendo a ésta el criterio de que deben ampliarse los efectivos funcionariales, contra la opinión de la mayoría de los altos funcionarios. Más bien hay que sospechar lo contrario, que son los funcionarios —y justamente los altos funcionarios de los servicios centrales, esto es, los que contestan la encuesta— quienes presionan sobre las autoridades políticas de sus respectivos ministerios para que se decidan a negociar con Hacienda y llevar a las Cortes un proyecto de Ley de ampliación de plantillas.

¿Cómo, pues, casar las opiniones antes transcritas con el comportamiento que se les ha supuesto a los altos funcionarios y, en todo caso, con el crecimiento real de la función pública? En mi opinión se trata, simplemente, de la existencia de un doble standard: uno verbal y general, y otro práctico y concreto; el primero se utiliza para opinar, y el segundo para actuar. Quiero decir que quienes contestan a la pregunta sobre el número de funcionarios diciendo, sin hacer distinciones, que hay demasiados, seguramente serán al mismo tiempo capaces de propugnar un aumento de servidores públicos, bien en el sector orgánico en que prestan sus servicios, bien en su

cuerpo, bien en otro. En definitiva, no creo en la rigidez de las opiniones absolutas de que sobran funcionarios porque, si fuesen tan rígidas como parecen, las plazas presupuestarias no hubiesen podido crecer casi el 50 % en veinte años. Al menos la mitad de la élite burocrática española afirma que hay más funcionarios de los que debe haber; y, sin embargo, en la práctica buena parte de ellos apoyarán, llegado el caso, aumentos en las plantillas. De todas maneras habrá que ver más datos para intentar delimitar el problema con más precisión.

Pero antes me gustaría sugerir las posibles fuentes de la opinión sobre el exceso de funcionarios. Por una parte, puede tratarse de un residuo de los viejos dogmas liberales del abstencionismo, de no interferencia con la mano invisible del mercado, y el carácter no productivo de las actividades públicas; si esto es así, la mitad de nuestros altos funcionarios constituirían realmente una paleoburocracia que mediría el comportamiento del Estado contemporáneo con los criterios pequeñoburgueses del "honrado padre de familia" prekeynesiano. Pero, por otra parte, puede suceder que la experiencia real de los altos funcionarios entrevistados que creen que sobran funcionarios les haya llevado a creerlo, si es que han vivido una organización en que el parasitismo, el absentismo, la lectura del periódico y la tertulia constituían comportamientos habituales. En este caso el argumento sería obvio: para un determinado nivel de actividad y de rendimiento del aparato administrativo, lo que se hace perezosamente por tanta gente podría hacerse más diligentemente por menos. Creo que en este momento no puede fundadamente atribuirse a una u otra causa la opinión de la mitad de los entrevistados de que sobran funcionarios, aunque quizá ambas tengan que ver con ella. Pero volvamos a los datos.

Las respuestas a la pregunta en cuestión pueden distribuirse también por ministerios. Si dicotomizamos algunas de las posibles respuestas, en el sentido de considerar que en un ministerio prevalece la opinión de que "sobran funcionarios" cuando la proporción de respondientes a los dos primeros ítems es mayor que la del conjunto y, al mismo tiempo, la proporción de los dos últimos es menor que la del conjunto; y que prevalece la opinión de que "faltan" en el caso contrario, puede construirse la siguiente tabla, en la que se incluye el índice de crecimiento que corresponde a cada ministerio para el período que va de 1954 a 1973, con base 100 en 1954:

Tabla 10

Opiniones sobre el número de funcionarios, por Ministerios

Prevalece la opinión de que sobran funcionarios	Índice de crecimiento	Prevalece la opinión de que faltan funcionarios	Índice de crecimiento
Presidencia del Gobierno .	275	Asuntos Exteriores	176
Justicia	109	Hacienda	148
Obras Públicas	173	Gobernación	122
Trabajo	181	Educación y Ciencia	177
Agricultura	123	Industria	190
Comercio	167		
Información y Turismo ...	235	Índice del conjunto	141
Vivienda	517		

Fuente: Para los índices de crecimiento, Dirección General de la Función Pública, *Evolución y previsión de efectivos, op. cit.*, p. 70, cuadro 14.

Dejando aparte el caso del Ministerio de la Vivienda, cuya creación en 1957 con un exiguo número de funcionarios (280, que constituye su base 100 para ese año) explica el enorme crecimiento que expresa el índice, sólo el caso de Justicia —que crece un 9 % en veinte años— y quizá el de Agricultura, con un 23 %, aparecen razonablemente congruentes con la opinión manifestada por sus funcionarios de élite. Es evidente que si los cuerpos superiores de Presidencia (en la que sólo están computados, tanto en la encuesta como en los datos oficiales transcritos, quienes prestan allí sus servicios), o los de Información y Turismo, o los de Trabajo, se hubiesen opuesto al aumento de plantillas presupuestarias que los índices revelan (o, más eufemísticamente, los hubiesen desaconsejado), tales aumentos muy difícilmente podrían haberse producido. La conclusión, por tanto, es que la tan generalizada opinión de que hay demasiados funcionarios no es llevada a la práctica por quienes podrían hacerla valer frente a las autoridades políticas. Por tanto, prescindiendo de que se trate o no de una opinión fundada, lo cierto es que no parece funcionar como una convicción realmente operativa.

Pero veamos un poco más atentamente qué tipo de funcionarios son los que sobran en opinión de quienes creen que hay un número excesivo, que hay algunos más de los necesarios, o que sobran por una parte y faltan por otra (en total, el 64 % de los entrevistados). Ante todo sobran, según estas opiniones, funcionarios del nivel edu-

cacional correspondiente a enseñanza primaria (así opina el 43 %), a continuación los del nivel de enseñanza media (el 41 %), y los que menos se percibe que sobren son los de nivel superior, esto es, con título universitario (pese a todo, el 36 % opina que hay un exceso de este personal). Los porcentajes suman más de 100 porque se trataba de una pregunta con posible respuesta múltiple, así que no acaban aquí las cosas: un 13 % de quienes han afirmado que hay demasiados funcionarios no contestan a la pregunta acerca de qué tipo de funcionarios son los que sobran; en mi opinión, un porcentaje tan alto que "no sabe o no contesta" significa aquí que la afirmación del exceso de funcionarios era para algunos entrevistados más bien retórica.

En el campo contrario, y como era de esperar, quienes creen que harían falta más funcionarios, o muchos más, o que faltan en algunos sitios aunque sobren en otros (en total, el 29 % de los entrevistados), expresan la misma pauta que sus oponentes. Unos pocos, el 13 %, piensan que faltan funcionarios del nivel correspondiente a enseñanza primaria, el 40 % creen que faltan de los de nivel medio, y un 56 % opina que faltan funcionarios de nivel superior. Ahora se nos dice que lo que más falta son funcionarios de nivel superior; antes, el otro grupo nos ha dicho que estos funcionarios eran de los que menos sobraban: se trata, como digo, de la misma pauta, y ello en los tres niveles educacionales considerados.

Pero donde más se concreta la cuestión es en la siguiente pregunta: "¿Cree Ud. que el cuerpo al que Ud. pertenece, para cumplir sus funciones, tiene un número excesivo de funcionarios, algunos más de los necesarios, harían falta más, o harían falta muchos más?"

El 26 % de los respondentes piensa que en su cuerpo hay los funcionarios necesarios, ni más ni menos, en tanto que tal opinión sólo era mantenida por el 15 % para el conjunto de la Administración. Pero las diferencias son mucho mayores en los extremos de la distribución: sólo el 16 % piensa que en su cuerpo sobran muchos o algunos funcionarios, en tanto que el 49 % pensaba que a nivel global de la Administración sobra gente. Por último, que faltan funcionarios en el propio cuerpo lo piensa el 55 % de la muestra, y sólo el 14 con respecto al conjunto. He aquí, pues, una opinión claramente establecida: la mitad de la élite burocrática piensa que faltan funcionarios en su cuerpo y que sobran en los demás. Siendo esto así, ¿qué ha sido de la famosa actitud malthusiana que se predicaba hace años de

los cuerpos más prestigiosos? Veamos el fenómeno con más detalle; si clasificamos los cuerpos que aparecen con más de quince entrevistas en la muestra en tres grupos, según sea mayoritaria en cada uno de ellos la opinión de que sobran funcionarios en el propio cuerpo, que hay los necesarios, o que faltan, se obtiene la siguiente distribución:

Tabla 11

Opiniones mayoritarias sobre el número de funcionarios en el propio cuerpo

Sobran funcionarios	Hay los necesarios	Faltan funcionarios
Técnico de Aduanas	Inspectores de tributos Carrera judicial Ingenieros de caminos Estadísticos facultativos	Ingenieros agrónomos Técnicos comerciales Técnicos de Admón. civil Ingenieros geógrafos Intervención y contabilidad Abogados del Estado Cuerpos médicos Carrera diplomática Intendentes Catedráticos (universidad, ETS, instituto) Adjuntos de instituto Archiveros Ingenieros industriales Interventores de ferrocarriles

Por lo que respecta a quienes señalan que sobran funcionarios, el único cuerpo en que predomina esta opinión es en el técnico de aduanas, y pese a todo es sostenida tan sólo por una mayoría relativa: el 46 %. Esto no implica que, efectivamente, sobren funcionarios en dicho cuerpo, sino sólo que a esa proporción de sus miembros así les parece. Pues bien, esta es la actitud más restrictiva de los propios efectivos de entre los cuerpos examinados, aunque entre algunos de los que tienen menos de quince entrevistas en la muestra se dan algunas más radicales, como, por ejemplo, la de los letrados del Consejo de Estado (de cinco entrevistados, dos creen que hay un número excesivo de letrados del Consejo, uno cree que sobran algunos, y dos creen que hay los necesarios; no hay ninguno que crea que hagan

falta más); pero con volúmenes tan pequeños de entrevistas en cada unidad de análisis —en este caso el cuerpo— no pueden deducirse conclusiones razonablemente fundadas, por lo que no se hace referencia a ellos.

En el segundo grupo de cuerpos predomina la opinión de que el número de funcionarios de que consta es el necesario; dicho predominio es claro entre los inspectores de tributos y los jueces, y menos claro entre los estadísticos facultativos e ingenieros de caminos, para quienes esta opinión queda prácticamente equilibrada con la de que harían falta más funcionarios.

Por último, el grupo más numeroso es aquel en que es mayoritaria la opinión de que faltan funcionarios en el propio cuerpo. En unos casos se trata de una actitud expresada menos rotundamente de lo que lo hace el conjunto de la muestra (lo que sucede con los ingenieros agrónomos y geógrafos, los técnicos de Administración civil y los técnicos comerciales del Estado), mientras que en otros la práctica totalidad de los entrevistados afirma que en su cuerpo no sobra nadie o casi nadie y, en cambio, harían falta más funcionarios (todos los cuerpos docentes, los archiveros, los diplomáticos, los ingenieros industriales, los interventores de ferrocarriles y los intendentes); una posición intermedia, pero afirmando en todo caso la falta de funcionarios con mayor énfasis que el conjunto, la ocupan los abogados del Estado, el cuerpo de intervención y contabilidad, y los cuerpos médicos.

Un cliché muy extendido, como se ha dicho, era que los cuerpos importantes trataban por todos los medios de impedir que aumentasen sus efectivos, como estrategia para mantener sin erosión los privilegios de que pudiesen disfrutar. Pues bien, pudiera parecer a primera vista que, a despecho de tal cliché, las respuestas anteriormente transcritas reflejan una actitud de deseo de mayores efectivos en el propio cuerpo efectivamente sentida: habiendo expresado tan rotundamente para el conjunto de la Administración la tesis de que sobran funcionarios, las eventuales tendencias malthusianas hubieran estado perfectamente legitimadas para expresarse en la elegante fórmula de que “en el cuerpo al que pertenezco hay el número de funcionarios necesario, ni más ni menos”. Cuando no ha sido así, sino que masivamente la élite burocrática se ha lanzado a afirmar que en su cuerpo hace falta más gente, parece que hay que suponer que nunca hubo, o que ya no hay, estrategias malthusianas entre la élite buro-

crática. Pero antes de sentar ninguna conclusión se impone examinar la evolución de los efectivos de la función pública superior.

Según datos de la Dirección General de la Función Pública, los cuerpos de nivel superior han incrementado su número de funcionarios de 1954 a 1973 en 17.063 plazas presupuestarias, de las que 14.052 corresponden a cuerpos docentes; el aumento, pues, puede cifrarse en un 38,7 % en veinte años, porcentaje algo menor que el que corresponde al total de funcionarios, que era el 41 %. Pero si se advierte que el 82 % del incremento habido corresponde a los cuerpos docentes (varios de los cuales son de reciente creación), se puede concluir con el estudio oficial que "el resto de la Función Pública Superior permanece estabilizada".¹⁵ La conclusión a que puede llegarse llama poderosamente la atención: el volumen de funcionarios de los cuerpos de nivel superior —docentes aparte— sólo ha crecido el 18 % en veinte años, pese a que los miembros de dichos cuerpos afirman enfáticamente su opinión de que en ellos faltan funcionarios. Volvemos a encontrarnos aquí con una discrepancia entre opinión manifestada y hechos acaecidos, pero ahora contraria a la anteriormente examinada. La élite burocrática afirma que en conjunto sobran funcionarios, pero que para cada uno de sus cuerpos faltan; y el conjunto, sin embargo, crece casi la mitad en veinte años, mientras que el crecimiento de los cuerpos superiores, excepción hecha de los docentes, no llega a la quinta parte en igual período.

No hay más remedio, en conclusión, que reafirmarse en la existencia del doble standard, que funciona además de manera contraria cuando se refiere a los demás cuerpos o al propio: *se dice* que en los demás cuerpos sobran funcionarios y en el propio faltan; y *se actúa* haciendo que crezcan los demás y manteniendo los efectivos del propio. Hay, pues, un malthusianismo selectivo unánime y cuidadosamente encubierto por una formulación ideológica contraria a la práctica desenvuelta.

En otras palabras: los miembros de la élite, preguntados por cómo están las cosas en el conjunto de la Administración, responden mayoritariamente que sobran funcionarios, opinión que contradice su habitual actitud de propiciar de manera sostenida aumentos de plantillas (no puede pensarse otra cosa, al tratarse de quienes de hecho y de derecho dirigen la Administración). En cambio, preguntados por cómo están las cosas en su propio cuerpo, mayoritariamente afirman que falta gente, lo que contradice su comportamiento

de impedir o dificultar el aumento de las plantillas de su cuerpo (si un cuerpo de élite no crece es porque sus miembros no quieren que crezca). Antes indicaba que el origen de esta discrepancia, en la que la opinión manifestada encubre unos hechos que la contradicen, cualquiera que sea su grado de consciencia, podía estar en la pervivencia de estereotipos liberales y en la experiencia personal de una Administración poco eficiente. Ahora creo que hay que apuntar más bien a la existencia de un mecanismo de defensa frente a la crítica popular de la Administración, en cuya virtud los altos funcionarios expresarían que, en conjunto, “ellos también” están de acuerdo en que la Administración tiene exceso de personal, *salvo* en el campo que ellos mismos cubren profesionalmente, que al estar notoriamente desasistido no marcha como debiera. Y por debajo de esta formulación continuaría discurriendo el comportamiento malthusiano, basado en el criterio de que la cristalización de los efectivos del propio cuerpo es un factor imprescindible para la conservación de los privilegios (de posición relativa de poder y de retribución, sobre todo) de que el cuerpo pueda disfrutar. Cosa diferente es que esa estrategia siga siendo hoy más o menos realista, una vez dictadas las Leyes de Funcionarios y de Retribuciones: pero aquí no nos interesa ahora su tasa de realismo, sino el hecho de su persistencia.

3. La reforma administrativa

Las actitudes y opiniones de la élite burocrática ante la reforma administrativa han sido estudiadas por Linz y de Miguel¹⁶ partiendo de varias peculiaridades del caso español, a saber: primero, que la reforma coincide con el inicio de una etapa “liberalizadora” (referida al plano económico, habría que indicar); segundo, que se dirige a una “clase administrativa” que es la base de reclutamiento de la “clase política”; tercero, que aparece impulsada por un reducido grupo (e incluso por una específica persona); y, cuarto, que surge sin apoyo de la opinión pública o de los propios funcionarios. De todos estos rasgos deducen la imposibilidad de llevar a cabo una reforma administrativa en que predominen los aspectos “políticos” (los que se refieren a cambios importantes que afecten al *statu quo* de las fuerzas e intereses que operan en el sistema político y administrativo), y sí en cambio los “procesales” (métodos, procedimientos y aspectos instrumentales). Pese a ello, la opinión de los entrevistados

acerca de lo que debiera ser una reforma administrativa insiste más en los aspectos sustantivos que en los procesales: el 64 % se refieren a la supresión de organismos inútiles, a mejorar la preparación de los funcionarios, a planear y coordinar las actividades, y a revisar la ordenación y competencia de los órganos, en tanto que sólo el 30 % hablan de la simplificación y mecanización del trabajo y de la mejora de instalaciones; de todas formas, la reducción del papeleo es la medida que encuentra mayores simpatías. Los autores, en resumidas cuentas, encuentran lo que llaman “un cierto vacío informativo” y “un cierto grado de desconocimiento” en la élite burocrática acerca de lo que sea la reforma administrativa, sobre todo porque se tiene de ella un concepto excesivamente genérico y desdibujado que llega a incluir como contenidos de la misma la ordenación de los problemas del campo o la garantía de los derechos de los particulares, identificándola así poco menos que con la acción pública en general.

Una idea tan vaga de lo que sea una reforma administrativa lleva a que la élite entrevistada afirme que aceptaría de buen grado, en un alto porcentaje, una serie de hipotéticas medidas, que los autores recogen de la siguiente manera:

Tabla 12

Porcentajes de aceptación y rechazo de determinadas medidas

	De acuerdo con la reforma	En desacuerdo con la reforma
La obligación de adiestrar a través de cursos de formación y perfeccionamiento a la mayoría de los funcionarios	91	8
El tener que declarar a extinguir determinados cuerpos	85	9
El abandono de prácticas y costumbres, e incluso la modificación de determinadas normas de gran tradición y solera en nuestra Administración	80	15
El prescindir de algunas prácticas y procedimientos que hasta el presente han resultado útiles	68	29
El sustituir el actual sistema de cuerpos por otro sistema nuevo	61	26
El tener que contratar con carácter habitual a directivos y gerentes de la empresa privada	45	49

Fuente: Linz y de Miguel, *op. cit.*, p. 229.

Linz y de Miguel constataban con ello una actitud modernizadora de la élite, al menos en principio y a nivel verbal, lo que estiman ya un primer síntoma favorable al cambio. De todas formas, la aceptación de la reforma como idea más o menos vaga coexiste con una cierta crítica de su puesta en práctica, y con la percepción del limitado interés que las instancias políticas superiores (el Gobierno como tal, y las autoridades de los distintos ministerios) tienen en el tema de la reforma. Indican los autores citados que la valoración general de las medidas reformadoras es positiva, aunque no demasiado entusiasta: un 8 % afirma que ha aumentado mucho la eficacia de la Administración, un 71 cree ver un cierto mejoramiento general, y un 6 % expresa una opinión negativa. En el terreno de las medidas concretas lo que se da son porcentajes bastante altos de inhibición a valorar, desde un 10 % que no contesta sobre la Ley de Retribuciones hasta un 26 % que no se pronuncia sobre la Ley de Régimen Jurídico; las medidas más aplaudidas son la Ley de Procedimiento Administrativo, la de Régimen Jurídico, y la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública de Alcalá de Henares: son estos los únicos casos en que más de la mitad de los entrevistados expresan una opinión positiva; en cambio, sólo alrededor de un tercio valoran positivamente las Oficinas de Organización y Métodos o la Comisión Superior de Personal.

Otro aspecto de interés estudiado por Linz y de Miguel es el que se refiere a la designación para ocupar los altos cargos: se preguntaba a los entrevistados si creían que los subsecretarios, los directores generales y los subdirectores generales deberían ser nombrados siempre entre funcionarios, o consideraban preferible que fuesen designados sin exigirse tal requisito; la pregunta, pues, versaba sobre si los dichos cargos deberían *reservarse* en exclusiva a funcionarios de carrera, o podría nombrarse para ellos a cualquier persona. En mi opinión, tal formulación dejaba escapar el elemento quizá más importante de la cuestión, el de la profesionalidad y su correlativa estabilidad. En efecto, el problema radica en si un cambio de personas o de grupos a nivel de Gobierno debe arrastrar un cambio análogo a niveles inferiores, y hasta qué profundidad. Los países democráticos, en los que las posibles alternativas de poder de los partidos institucionalizan los cambios gubernamentales, han resuelto el problema estableciendo en los escalones inmediatamente inferiores a los ministeriales la regla de la permanencia profesional, con lo que los

avatares políticos normales coexisten con la continuidad y la estabilidad de la Administración. En España, en cambio, hay varios factores peculiares al respecto: en primer lugar, los cambios en la composición del Gobierno no expresan institucionalmente alternativas de gobierno, con lo que la formal continuidad política no demanda una expresa continuidad administrativa; en segundo lugar, el reclutamiento para cargos de alto nivel se hace de hecho mayoritariamente entre altos funcionarios civiles y militares, aunque no *qua* funcionarios, lo que impide que se perciba la necesidad de que los cargos de escalones inmediatamente inferiores al de ministro se ocupen por funcionarios *qua* funcionarios; y, en tercer lugar, el deseo de introducir criterios de mérito en la carrera administrativa en contra de la pura antigüedad ha llevado a que los puestos de trabajo que implican algún grado de jefatura se provean todos por libre designación, con lo que la inestabilidad en los puestos de trabajo de mayor responsabilidad se ha convertido en la regla o, al menos, en la regla posible, ya que la libre designación comporta la libre revocación. De esta forma, el aparato político administrativo, teóricamente no politizado, aséptico, técnico y profesional, ha venido a politizarse mucho más que el de los países de democracia liberal parlamentaria, en el sentido de que en España un cambio de ministro arrastra, o puede arrastrar, no sólo a los subsecretarios y directores generales (lo que ya es bastante grave para la continuidad de la acción administrativa), sino incluso a los subdirectores generales y a los propios jefes de servicio y de sección (lo que puede suponer una verdadera catástrofe, por el hiato que provoque entre dos situaciones). Y todo ello no por motivos predominantemente ideológicos, sino sobre todo por razones de clientela personal, de patronazgo y de cuerpo. La Administración aparentemente más estable por razones políticas se convierte así de hecho en la más inestable, también por las mismas razones políticas. Toda esta problemática era, pues, la que latía en el fondo de la pregunta referida, si bien ésta, al preguntar por la *reserva* a funcionarios de los altos puestos de trabajo, en lugar de por su *estabilidad*, difuminaba de tal modo el tema de la profesionalidad (o de la no politicidad) de los cargos que terminaba confiriéndole un alcance mucho más limitado, dentro del cual se mueve el análisis de Linz y de Miguel.

De todas formas, las respuestas a la pregunta permiten a los autores citados afirmar que “parece claro que en la opinión de la éli-

te funcionarial hay una línea de separación entre directores generales y subdirectores generales que es la que representa, en ciertos aspectos, la distinción políticos-funcionarios¹⁷; sin embargo, un 12 % de los entrevistados cree que no debiera exigirse el requisito de ser funcionario a los subdirectores generales, porcentaje que sube al 39 % para los directores generales y al 52 % para los subsecretarios, siendo los más favorables al nombramiento de quienes no son funcionarios los miembros de la élite funcionarial que desempeñan cargos. A los partidarios de que el nombramiento de directores generales se hiciese exclusivamente entre funcionarios (el 59 % de la muestra) se les preguntó también si el director general del que dependían debería designarse siempre entre funcionarios de algún cuerpo concreto, y el 65 % de aquéllos respondió que sí; de entre estos últimos, el 72 % afirmó que dicho cuerpo debería ser el mismo al que el entrevistado pertenecía. En definitiva, 232 funcionarios entrevistados (el 27 % de la muestra) son partidarios de que su director general sea nombrado siempre entre funcionarios del cuerpo al que ellos mismos pertenecen. Los autores concluyen que “cuando se trata de nombrar los altos mandos de la Administración, nuestros funcionarios optan fundamentalmente entre la libertad del político... o la idea de que determinadas actividades deben estar asignadas a determinados cuerpos, generalmente al cuerpo de procedencia del entrevistado. Esta tendencia es especialmente acusada entre aquellos que pertenecen a cuerpos de (super)élite. Una cosa está clara, y es que existe una conciencia muy débil del funcionario como grupo¹⁸. O, en otras palabras, que el cuerpo es la estructura fundamental sobre la que se edifica la sensibilidad de los funcionarios, y desde la que se perciben los problemas administrativos.

Podría decirse, en resumen, que la élite burocrática tenía en el momento de llevarse a cabo la encuesta una idea bastante poco precisa de lo que era una reforma administrativa y de sus objetivos y métodos; no hace falta decir que siete años más tarde tal idea habrá de ser mucho más borrosa, habida cuenta de que el impulso institucional en favor de la reforma decayó sensiblemente cuando sus promotores pasaron a interesarse en otros temas, especialmente en la planificación del desarrollo. Seguramente la imagen de la reforma que predominará actualmente entre la élite burocrática será la de que fue algo que se hizo durante un período muy concreto del final de los años cincuenta y principio de los sesenta, que se plasmó en algunas

leyes y en medidas de normalización de impresos y simplificación de procesos; muchos funcionarios deben tener la impresión de que la reforma son, o fueron, organigramas, unas ciertas actividades de control ejercidas por la Presidencia del Gobierno, algunos cursos o cursillos, y algunas modificaciones poco importantes en la posición relativa de determinados cuerpos.

Probablemente, de repetirse hoy la encuesta, se encontraría una actitud modernizante muy parecida a la que se detectó entonces, pero también un escepticismo mucho mayor en punto a la aceptación de determinadas medidas, a la formación y perfeccionamiento de los funcionarios, al mejoramiento de la Administración ("economía, celebridad y eficacia" propugnaba la Ley de Procedimiento Administrativo), y a la percepción del interés de las altas autoridades por el tema de la reforma. La cual, por supuesto, no se concibe hoy día en ningún país como un momento concreto de la historia administrativa, sino como un proceso permanente, ni como medidas "reformistas" en términos de organización y métodos, sino como profundos replanteamientos estructurales y funcionales cara a los grandes problemas nacionales. Pero esta nueva orientación de lo que en otros países se llama aún reforma administrativa no ha tenido todavía un eco perceptible en nuestros medios administrativos.

4. Provisión de puestos de trabajo y carrera funcional

Las actitudes y opiniones de los altos funcionarios acerca de lo que suele denominarse "carrera administrativa" han de ser entendidas en el contexto de cómo se produce tal carrera en España. Habrá, por consiguiente, que comenzar por una referencia de carácter general al tema, que está íntimamente ligado con el de las formas de provisión de puestos de trabajo.

La carrera administrativa no es sino un proceso a lo largo del cual los funcionarios pueden ir ascendiendo en la jerarquía administrativa, en las responsabilidades que asumen, y en la retribución que perciben. Pero describir los mecanismos a través de los cuales se produce la carrera exige delimitar varios problemas, de entre los que destacan el conflicto entre la antigüedad y el mérito, y el que se produce entre el automatismo y la discrecionalidad. De entrada, sin

embargo, convendrá dejar claramente establecido que en nuestro país, como en la mayoría, no hay *una* carrera administrativa que permita partir de los estratos más bajos de la Administración para llegar a los más altos, sino que hay *varias* carreras, estancas entre sí, delimitadas por los distintos niveles de titulación exigidos para el ingreso en los cuerpos; evidentemente, el extremo superior de una de las posibles carreras puede solaparse con el extremo inferior de otra, de suerte que, por ejemplo, un funcionario del cuerpo auxiliar podrá tener mayor jerarquía, más responsabilidades y mayor retribución que otro del cuerpo administrativo, pero el primero estará en la cumbre de su carrera y el segundo en sus inicios. Aquí nos vamos a referir específicamente a la carrera administrativa para los funcionarios de los cuerpos de titulación superior, que es en principio común para todos ellos.

El conflicto entre el principio de antigüedad y el de mérito se ha plasmado históricamente en la legislación española. El Estatuto de Funcionarios de 1918 diseñó la carrera administrativa a través de las que llamó “categorías personales”, en cuya virtud los funcionarios ostentaban unas categorías en las que iban ascendiendo por el transcurso del tiempo a lo largo de su vida administrativa, gozando con ello de una retribución progresivamente mayor. Este mecanismo se plasmaba en el “escalafón”, que era la relación ordenada de los funcionarios pertenecientes a un cuerpo con la expresión de la categoría personal alcanzada por cada uno. Quienes precedían a un funcionario en el escalafón tenían mayor antigüedad que él, y éste sólo podría alcanzar las categorías superiores en la medida en que se produjeran las necesarias jubilaciones, defunciones o excedencias de sus compañeros más antiguos. De otro lado, el Estatuto de 1918 había calculado las categorías personales y el número de funcionarios que podría haber en cada una tomando como referencia las dimensiones que la estructura orgánica de la Administración tenía en aquel momento; pero pronto ambos elementos perdieron toda relación entre sí, ya que era más fácil aumentar las categorías (que, a fin de cuentas, eran “personales”) que la estructura orgánica a la hora de atender las demandas de mayor status y mayores ingresos formuladas por los funcionarios; esto llevó a que muchos de ellos ostentasen categorías con denominaciones hiperbólicas que no se correspondían en absoluto con puesto alguno de jefatura efectivamente desempeñado, pero que constituían en la práctica símbolos gratuitos de status: un jefe

superior de Administración con ascenso, por ejemplo, podía muy bien no ser titular de ninguna jefatura.

La Ley de Funcionarios de 1964 optó por acabar con esta situación, tanto en lo que se refiere al papel de la antigüedad como a la personalización del concepto de categoría. Con ello respondía a una corriente extendida por todo el mundo, especialmente desde después de la Segunda Guerra Mundial, según la cual el rango que un funcionario ostentase en la Administración no debía ser un atributo de la persona, sino derivarse objetivamente del puesto de trabajo que desempeñase. Se abandonó así el viejo principio del *rank in the man*, y se operó la recepción del *rank in the job*, recogido en la Ley española bajo la forma de que el puesto de trabajo desempeñado es el único factor que confiere formalmente status administrativo. El acceso a los puestos de trabajo atribuidos por las plantillas orgánicas a cada cuerpo de funcionarios, se orienta ahora no por la vía de la pura y tradicional antigüedad, sino por la del mérito y capacidad personal. La antigüedad ha quedado relegada a ser un modesto factor de aumento de las retribuciones a través del sistema de trienios. Sin embargo, la primacía del mérito sobre la antigüedad como fundamento para el acceso a un puesto de trabajo concreto no ha sido formalmente impuesta por la Ley de 1964 como un principio universal: al respetarse los reglamentos particulares de los distintos cuerpos de funcionarios, nada impide que en alguno de ellos se sigan primando los años de servicio sobre cualquier otra consideración a través de los "concursos de méritos"; pero, en todo caso, la pura antigüedad no funciona ya como criterio rigidamente automático, por más que en muchos casos pueda conservar un peso decisivo en la resolución de los concursos.

Al abandonarse en la Ley de 1964 el sistema de rigurosa antigüedad, que era el fundamento del acceso a las categorías personales, se abandonó con él el absoluto automatismo con que operaba hasta entonces la carrera administrativa, sustituyéndolo un principio de discrecionalidad en el que los puestos de trabajo que implican jefatura o jerarquía administrativa se han convertido en puestos de "libre designación", en tanto que los demás se proveen a través del mecanismo del "curso de méritos" públicamente convocado. Esto, sin embargo, no es rigurosamente exacto, pues a la vista del texto legal podría sostenerse que todos los puestos de trabajo concretos, sean o no de jefatura, se proveen por libre designación, ya que los concur-

sos de méritos no se realizan normalmente para optar a un puesto concreto, sino a los servicios de un ministerio en una localidad determinada, siendo luego el delegado o el subsecretario quien adscribe a cada funcionario al puesto de trabajo correspondiente. La Ley resulta ambigua en este punto, y en muchos momentos también lo ha venido siendo la práctica; y si a ello se añade que los cuerpos llamados “especiales” se rigen por sus propios reglamentos, se comprenderá que resulta difícil hacer afirmaciones sólidas en este terreno. Creo, sin embargo, que para lo que aquí interesa basta retener como dato seguro el predominio de la libre designación para la provisión de los puestos de trabajo que impliquen ejercicio de jefatura, en el bien entendido de que ello no significa que la autoridad designante pueda nombrar para el puesto de que se trate a cualquier funcionario, sino sólo a uno que pertenezca al cuerpo o cuerpos a que las plantillas orgánicas adscriben el puesto.

Pues bien, este predominio de la libre designación ha llevado a consecuencias muy particulares; en primer lugar, cabe la posibilidad de que se produzcan ascensos extremadamente rápidos que pueden no ser debidos a los méritos del ascendido, sino a su relación personal con la autoridad que decide el nombramiento; del mismo modo son posibles descensos espectaculares que trunquen la carrera de un funcionario al ser revocado su nombramiento, no por razón de una demostrada incompetencia para el puesto de que se trate, sino porque haya chocado con la autoridad que lo nombró y que puede revocarlo. O con quien le haya sucedido, que puede querer atribuir el puesto a otra persona. Esta situación, obviamente, destruye el concepto de carrera administrativa al introducir una gran dosis de inseguridad en las perspectivas profesionales del funcionario, pero también erosiona la utilización que la Administración debe poder hacer de la experiencia acumulada por sus servidores. Si la rigurosa antigüedad y el automatismo hacían a la Administración poco dinámica y limitaban en los funcionarios el deseo de mejorar su preparación profesional, la absoluta discrecionalidad impide una Administración razonablemente estable y una carrera administrativa definida. Y si los cambios en los niveles más altos del aparato político-administrativo arrastran nuevos cambios en cadena hasta los escalones inferiores de la jerarquía burocrática, entonces la inestabilidad administrativa puede tener las peores consecuencias para la marcha de los asuntos públicos.

Un trabajo reciente sostenía “la inexistencia ... de una verdadera carrera administrativa”, definiendo ésta como “el derecho del funcionario a ascender, dentro de la jerarquía administrativa, a través de unos cauces objetivados de promoción que le permitan, a lo largo de su vida profesional, tanto la consolidación de mejores retribuciones como el acceso irreversible a más cualificados puestos de trabajo”¹⁹. Como se ve, esta definición no recoge el hecho de que en la Administración la titulación o nivel educacional exigido corta en carreras graduadas e independientes las posibilidades de promoción profesional de los funcionarios. Para otros autores, en cambio, que no escriben desde la óptica de la Administración, sino desde la de la empresa privada, el dato de la titulación como límite a la carrera es esencial. Y así se ha contrapuesto el mundo de la empresa, en el que muchos de los altos cargos han ascendido desde los niveles más bajos sin necesidad de estudios formales, al de la Administración pública, en el que el acceso a los escalones más altos tiene que “saltar dos obstáculos: primero, el de los estudios formales; segundo, el de una resistencia económica indispensable para preparar unas oposiciones más o menos largas”; esto lleva a Gómez-Reino y Orizo a entender que “en la carrera administrativa, superadas las pruebas de ingreso, se considera que se ha llegado ya al ápice de la carrera; el resto del recorrido podrá ser más o menos lento, pero el hecho es que se ha empezado desde muy arriba”²⁰. La opinión transcrita es acertada al diferenciar dos esquemas diferentes de carrera, uno sin trabas de titulación correspondiente a la empresa privada (aunque, como los propios autores indican, es probable que la creciente profesionalización de la gerencia vaya introduciendo la exigencia de titulación superior para alcanzar un puesto directivo), y otro en el que no es posible una carrera completa de abajo arriba, sino carreras independientes circunscritas a cada nivel educacional formalmente plasmado en el título exigido para el ingreso en un cuerpo, correspondiente a la Administración pública. Sin embargo, deducir de ello que en la Administración “no hay carrera” porque ésta se identificaría con el ingreso en un cuerpo de titulación superior, puede inducir a confusión. Evidentemente, cualquier carrera administrativa será más corta que la de la empresa privada al moverse dentro de los límites de un nivel determinado de titulación, pero ello no impide que se la deba considerar como una carrera profesional. Si de hecho no existe no será por una razón estructural inherente a la Administración como

tal, sino porque esté mal configurada o no esté regulada, como creo que es el caso actualmente para la Administración española.

Los autores citados recogen varias opiniones de funcionarios entrevistados que parecen confirmar su idea de que la carrera administrativa no existe, por identificarse con el ingreso en un cuerpo de nivel superior. Pero sucede que de las once opiniones que destacan, cinco son de catedráticos y una de médico²¹: dos tipos de servidores públicos cuya conciencia funcional suele ser particularmente débil, y cuyos hábitos burocráticos son mucho menos intensos que los de otros funcionarios. Lo que estoy sugiriendo es que entre los cuerpos de titulación superior puede haber diferencias importantes a la hora de percibir las posibilidades de carrera administrativa que existen para sus miembros, y creo que tales diferencias tienen su origen en determinadas características estructurales de la Administración española.

En efecto, la percepción de las pautas de promoción y carrera tiene que ver con la estructura de nuestro sistema administrativo, que a este respecto presenta unas características peculiares. Strauss ha indicado que en una carrera administrativa el éxito se identifica con la promoción: "la carrera lo es en el sentido de una carrera de obstáculos, en la que el éxito se mide por la posición alcanzada en la escala jerárquica".²² Cappelletti, comentando este texto, subraya que el sistema administrativo italiano es un sistema "cerrado", en el sentido de que el funcionario entra en el sistema por el grado más bajo de la escala jerárquica, "y pasa toda su vida profesional en un lento proceso de ascenso a través de los diversos grados de la escala jerárquica".²³ En la Administración española, sin embargo, y específicamente entre los cuerpos de titulación superior, hay que distinguir al menos dos situaciones diferentes: la de aquellos cuerpos que tienen atribuida una serie de puestos de trabajo con distintos niveles de jefatura, y cuyos miembros pueden teóricamente hacer una carrera administrativa ascendente que se extienda desde la carencia de nivel jerárquico hasta el nombramiento para una subdirección general, y la de aquellos otros cuerpos cuyos puestos de trabajo no cubren una escala jerárquica, sino que tienen, salvo pocas excepciones, el mismo nivel de responsabilidad orgánica, y en los que la carrera como ascenso de jerarquía prácticamente no existe. El tema es importante, puesto que justamente algunos de los cuerpos de "superélite" tienen esa característica que podríamos llamar de "estructura horizontal".

Para los miembros de tales cuerpos, pues, no existe en la práctica la carrera administrativa en el sentido indicado por Strauss y Cappeletti: esto explica algunas de las respuestas recogidas por Gómez-Reino y Orizo, expresivas de que los funcionarios de determinados cuerpos, por el hecho de serlo, han culminado ya su carrera administrativa.

En cambio, otros cuerpos tienen atribuidos puestos de trabajo articulados en una estructura más "vertical", en el sentido de que la existencia de escalones jerárquicos (negociados, secciones, servicios y subdirecciones generales) permite en principio un proceso de promoción para una serie de personas que, de esta forma, realizarían una carrera ascendente propiamente dicha a través de los escalones jerárquicos.

Sin embargo, tal criterio de horizontalidad-verticalidad puede ser engañoso; en realidad hay otros rasgos más básicos que pueden explicar la cuestión. En primer lugar, el que un cuerpo tenga muchos o pocos efectivos; si tiene pocos, es evidente que el número de puestos de trabajo que impliquen jefatura será también pequeño, y las posibilidades de carrera menores que en otros cuerpos más voluminosos. En segundo lugar, el que los funcionarios de un cuerpo tengan pocas o muchas oportunidades de trabajo profesional al margen de los puestos de trabajo atribuidos al cuerpo, sea a través del nombramiento para desempeñar cargos políticos, sea pasando a la empresa privada: la "carrera", en este caso, se hace *por ser* del cuerpo, pero no *dentro* del propio cuerpo. Pues bien, en el caso de cuerpos de pocos efectivos y, sobre todo, si sus miembros tienen abundancia de oportunidades para trabajar "fuera", es obvio que la noción de carrera administrativa no existe o carece de relieve. Al ser esto así, los interesados pueden incluso llegar a percibir los mecanismos de promoción de manera llamativamente idealista o universalista, ya que no les va nada en ello al no haber competitividad intra-cuerpo: más adelante habrá ocasión de ver algunos datos al respecto.

De todas formas, me parece que la existencia de cuerpos con carrera jerárquica formal y cuerpos sin ella no es demasiado antigua en la Administración española. Aunque no existe una investigación histórica suficiente para documentarlo, puede decirse que es durante los años veinte de este siglo cuando se perfila un doble criterio jerárquico en la Administración española. De una parte aparece una "jerarquía de cuerpos", al margen de la "jerarquía de puestos de traba-

jo". Obviamente, la primera se desarrolló sin apoyos jurídico-formales, ya que los requisitos para el ingreso en los cuerpos hoy día más relevantes eran formalmente los mismos que los exigidos para el resto de los cuerpos de nivel superior. Pero poco a poco se fue consolidando la situación diferencial, especialmente a través de unas retribuciones mucho más altas, obtenidas a través de la exacción de tasas y la participación en ingresos públicos, y del enquistamiento de determinados cuerpos en ciertos sectores orgánicos de la Administración; se produjo, además, la eliminación de la competitividad en dichos sectores, pues generalmente la antigüedad solía tener preferencia para los escasos puestos de jefatura orgánica dentro de los atribuidos a, o detentados de hecho por, el cuerpo en cuestión. La competencia, en cambio, se trasladó a la fase de selección para el ingreso a través del sistema de oposiciones, con programas cada vez más recargados, que no sólo implicaban juzgar de nuevo y por completo una suficiencia profesional ya anteriormente acreditada y admitida por el propio Estado al conceder un título universitario²⁴, sino que primaban la capacidad de los aspirantes para dilatar el comienzo de su vida profesional: cualidades personales aparte, tenían más probabilidades de éxito en la selección los aspirantes con más recursos económicos a su disposición. Con lo que, en general, determinados cuerpos centraban más y más su campo de reclutamiento entre los aspirantes de origen social más alto, con lo que terminaba reforzándose su posición de prestigio.

De hecho, pues, para los funcionarios de estos cuerpos no había carrera administrativa o, mejor, la carrera quedaba comenzada y concluida por el solo hecho del ingreso en el cuerpo. De esta forma, puede decirse que hasta fechas recientes ha habido dos estructuras administrativas independientes, con muy diferentes consecuencias para el concepto mismo de carrera de los funcionarios: una primera, la de determinados cuerpos "prestigiosos", basada en criterios estamentales, y una segunda, propia del resto de los cuerpos de nivel superior, basada en la jerarquía de puestos de trabajo. No es necesario destacar que el movimiento de reforma administrativa ha tratado de corregir esta situación, tanto por la vía de limitar la autonomía y el prebendalismo de ciertos cuerpos, como por la utilización de las nociones de escala jerárquica y de puesto de trabajo como criterios definitorios de la categoría, la jerarquía y los ingresos de los funcionarios.

Esta somera alusión a tan importante característica estructural de la Administración española puede seguramente ayudar a explicar tanto la no percepción de la carrera administrativa por muchos funcionarios, como la inflación de criterios idealistas en la motivación para el ingreso en la Administración, y de percepciones universalistas en los criterios de promoción utilizados. Pues es claro que la situación de privilegio en que durante años se han desenvuelto determinados cuerpos no afectaba sólo a los valores interiorizados por sus miembros, sino que, a través de un proceso de generalización de los valores de la élite, dichos valores se aceptaron, en mayor o menor medida, por la generalidad de la función pública superior, que terminó compartiéndolos y aceptando con ellos el *statu quo*.

Si, en definitiva, para los cuerpos superiores pequeños, prestigiosos, de estructura horizontal y con muchas oportunidades profesionales fuera del cuerpo, no existe en la práctica más carrera administrativa que la que empieza y acaba con el ingreso; y si para el resto de los cuerpos de nivel superior la Ley de Funcionarios de 1964 no ofrece realmente una carrera administrativa que merezca tal nombre, entonces podemos volver al punto de partida, consistente en la afirmación de que la actual regulación de la función pública española no ofrece una carrera propiamente dicha a sus funcionarios. Pero ahora, según creo, tal afirmación queda argumentada de forma que no haya equívocos ni confusiones al respecto.

Pues bien, preguntados los entrevistados acerca de si creen que la Administración les ofrece perspectivas de lograr una carrera satisfactoria, la mitad de ellos contestaron que "muchas" o "bastantes", el 30 % que "pocas" o "ninguna", y un 16 % que "regulares". Los más optimistas al respecto son los que se autoperciben en una clase social alta, los de mayor edad, los pertenecientes a cuerpos de "superélite", y los que desempeñan cargos. Desde el punto de vista de los cuerpos, los más pesimistas parecen encontrarse entre los miembros de cuerpos cuyas actividades tienen un fuerte paralelo profesional fuera de la Administración (ingenieros y médicos), entre los docentes, y entre algunos cuerpos en que aparecen índices de insatisfacción (como el de técnicos de Administración civil). En general, quienes afirman que si volvieran a empezar su vida profesional volverían a entrar en la Administración y, además, se muestran satisfechos con el trabajo que realizan, son los que más perspectivas de carrera perciben (el 66 % de ellos contesta que muchas o bastantes),

en tanto que los que no volverían a ingresar y están insatisfechos con su trabajo son los que menos perspectivas ven (el 83 % de ellos dicen que regulares, pocas o ninguna)²⁵.

Ahora bien, ¿cómo entienden los entrevistados la carrera administrativa? En la encuesta se preguntaba su opinión sobre en qué consiste el éxito en la carrera de un funcionario, y entre los *items* posibles figuraba el de “alcanzar la máxima categoría en su carrera administrativa”, que es el que se corresponde con el concepto de carrera que se ha venido manejando hasta aquí. Pues bien, dicha contestación sólo obtuvo el 14 % de los asentimientos, siendo desbancada por la opinión de que el éxito en la carrera consiste en “alcanzar una sólida reputación científica o técnica”, que reunió el 69 % de las adhesiones. La respuesta “ortodoxa” (la carrera consiste en alcanzar la máxima categoría) encontró mayores apoyos entre los miembros de la clase alta, las personas de más edad, y los funcionarios que desempeñan cargos, pero en ningún caso el porcentaje máximo llegó a la cuarta parte de los respondentes de la categoría en cuestión. La respuesta “idealista” (la carrera consiste en alcanzar reputación científica o técnica) fue más común entre los miembros de la clase media alta y las personas de más edad, llegando los mayores porcentajes al 73 %. Es notable el énfasis con que la élite burocrática sostiene un valor extraburocrático como definidor del éxito en la carrera administrativa, valor que corresponde más bien al mundo profesional, pero que, en definitiva, viene a reforzar la tesis de que en la Administración española no existe una carrera administrativa propiamente dicha, y que incluso quienes ven muchas o bastantes perspectivas de carrera no están pensando en ella, sino en otras cosas.

El cuadro se completa si se atiende a las respuestas a otra cuestión; preguntados acerca de qué depende la promoción del funcionario en la Administración pública, es decir, de su percepción de los mecanismos reales de ascenso a puestos de mayor rango, un 23 % sostuvo que “de tener una buena preparación” (destacando quienes ostentaban cargos y los de mayor edad), un 20 % afirmaron que “de tener ideas e iniciativas propias” (las mayores adhesiones se registraron entre quienes ostentaban cargos), y un 19 % opinó que “de la antigüedad” (especialmente los de más edad, los de clase alta y los cuerpos de “superélite”). En total, por tanto, un 62 % afirmaron motivos estrictamente universalistas, porcentaje que se eleva al 70 %

al sumarle el que mantiene la tesis calvinista de que la promoción depende de "trabajar mucho". Salta a la vista la coherencia de estas respuestas y las anteriormente transcritas, apoyando todas ellas criterios y percepciones universalistas e idealistas, sostenidos por los mismos subgrupos de la élite (los de más edad, los que ostentan cargos, los de clases altas, los de cuerpos socialmente prestigiosos, los más satisfechos), presumiblemente los más conservadores.

Las percepciones particularistas de la promoción, por otra parte, fueron las siguientes: la opinión de que depende "de las amistades" recoge el 11 % de las respuestas, y "de pertenecer a un grupo determinado", el 8 %; "de la suerte" lo cree el 4 %, y "de no plantear problemas a los superiores", el 3 %; por fin, sólo un 2 % piensa que la promoción depende de las actividades profesionales ajenas a la administración ejercidas por el ascendido. Pues bien, es de notar que un 19 % cree que la promoción se basa en las amistades y en la pertenencia a un grupo, con lo que esta opinión se sitúa al mismo nivel de las que más adhesiones recogieron entre los universalistas; es sostenida, sobre todo, por las personas de menor edad, por las de clases más bajas, y por quienes no tienen cargos, igual que sucede con las que atribuyen los ascensos a la suerte o a no plantear problemas a los superiores. En resumen, un 28 % de los entrevistados ven los ascensos en la Administración como basados en criterios particularistas, y entre quienes los ven así predominan los subgrupos menos situados de la élite (jóvenes, clases más bajas, funcionarios sin cargos), esto es, los que hay que suponer menos conservadores.

Por cuerpos, las mayores perspectivas de carrera son percibidas por los abogados del Estado, intendentes, técnicos de aduanas, inspectores de tributos y cuerpo de intervención y contabilidad (todos ellos del Ministerio de Hacienda, y con más de un 70 % de respuestas favorables a que la Administración les ofrece "muchas" o "bastantes" perspectivas de carrera); los mayores porcentajes que identifican el éxito en la carrera con la reputación científica o técnica se dan entre los cuerpos docentes, los médicos, algunos cuerpos de ingenieros, los archiveros, y los abogados del Estado (todos ellos o con un clima en cierto modo poco burocrático, o con actividades profesionales paralelas ejercidas por sus colegas fuera de la Administración); los más enfáticos en su percepción de motivos universalistas en la promoción resultan ser los cuerpos docentes, algunos cuerpos de ingenieros, los jueces, y un fuerte grupo del ministerio de

Hacienda: intervención y contabilidad, abogados del Estado, inspectores de tributos e intendentes.

Por el contrario, las peores perspectivas de carrera son especialmente percibidas por los médicos, los catedráticos de instituto, los ingenieros agrónomos y los técnicos de Administración civil; la respuesta "ortodoxa" de que carrera equivale a ascensos es mantenida más destacadamente por diplomáticos, jueces, ingenieros de caminos, técnicos de Administración civil y técnicos comerciales (como máximo, un cuarto de las respuestas del cuerpo); la percepción de razones particularistas para el ascenso es más aguda entre ingenieros de caminos, técnicos comerciales, interventores de ferrocarriles, diplomáticos, estadísticos, técnicos de Administración civil y médicos. Aquí son también evidentes las coincidencias.

Por tanto, los cuerpos en que se encuentran más opiniones "idealistas" (hay carrera, ésta consiste en adquirir reputación científica o técnica, las pautas de promoción son universalistas) son, sobre todo, los del Ministerio de Hacienda y los docentes, más algunos ingenieros; y entre aquellos en que se da una visión más "realista" (hay pocas o ninguna oportunidades de carrera, ésta consiste en alcanzar la máxima categoría administrativa, la promoción se lleva a cabo por motivos particularistas) están, especialmente los técnicos de Administración civil, los diplomáticos, los técnicos comerciales, los médicos, los estadísticos y algunos ingenieros. La única conclusión que creo posible sostener con los datos aportados es que la visión "idealista" es propia o de cuerpos poderosos con un alto grado de autogobierno y de prestigio social, o de cuerpos muy vocacionales con escasa conciencia funcionarial; en tanto que la visión "realista" caracteriza a cuerpos que o bien no encuentran adecuada la posición que tienen en su ministerio con la preparación de sus funcionarios, o están insatisfechos con sus retribuciones o con alguna otra circunstancia corporativa, aunque no todos los casos se dejan explicar tan fácilmente.

En resumen: el predominio de opiniones "idealistas" parece responder al predominio de factores conservadores (satisfacción, clase elevada, edad alta, cuerpos poderosos y desempeño de cargos), en tanto que las opiniones "realistas" guardan relación con factores favorables al cambio y a la modernización. En todo caso, y en términos generales, la élite burocrática tiende a expresarse en términos muy poco críticos, o muy conformistas; una vez más parece que dice

“lo que hay que decir”, en el sentido de haber asumido como los valores “que valen” aquellos de los cuerpos más prestigiosos y mejor instalados que, al funcionar como grupo de referencia de los demás, ven su posición aún más consolidada.

Una última cuestión de interés es la de los criterios que, según los entrevistados, deberían utilizarse para la provisión de puestos de trabajo: antigüedad, concurso de méritos, o discrecionalidad. Las respuestas fueron las siguientes:

Tabla 13

Cómo debería llevarse a cabo la provisión de puestos de trabajo

	Puestos con jefatura inferior a Subdirección General	Puestos sin jefatura
Por antigüedad	8	28
Por concurso de méritos	57	42
Discrecionalmente, pero anunciándolo previamente para que puedan solicitarlo los interesados	23	17
Discrecionalmente por la autoridad que corresponda ...	9	10
Otras respuestas	3	3
Total	100	100
N =	(843)	(843)

Como se ve, el concurso de méritos es la forma de provisión con más adhesiones, particularmente para el caso de puestos que impliquen el ejercicio de jefatura; cuando son puestos sin ella, el concurso pierde puntos para ganarlos la pura antigüedad. La estricta discrecionalidad, a su vez, despierta pocas simpatías, aunque una discrecionalidad que opere sobre una lista de interesados obtenida a través de anuncio público encuentra un apoyo no despreciable, especialmente para los puestos de jefatura. En general, quienes no desempeñan cargos (algo más del 70 % de la muestra, no hay que olvidarlo) son más partidarios del concurso y menos de la discrecionalidad que quienes los ostentan, como era de esperar; algo análogo les sucede a los cuerpos de “superélite”, más partidarios de la antigüedad y menos de la discrecionalidad que el resto de los cuerpos de élite. Desde luego, lo que expresa el conjunto de la élite es un perceptible

rechazo de las formas más extremas de provisión, tanto la más rígida (antigüedad) como la más flexible (pura discrecionalidad), orientándose hacia las intermedias (concurso y discrecionalidad con lista de solicitantes), particularmente hacia la que de ellas es más reglada (el concurso).

NOTAS

1. Véase Juan J. Linz y Amando de Miguel, "La élite funcionarial española ante la reforma administrativa", art. cit.

2. Cf. Rafael López Pintor, *Two bureaucratic phenomena: formalism and satisfaction within the Chilean administration*, 8.º Congreso Mundial de Sociología, Toronto, 1974, p. 42. Para la teoría de la disonancia cognitiva, véase Leon Festinger, *A theory of cognitive dissonance*, Row Peterson, Evanston, Illinois, 1957, y Leon Festinger y Elliot Aronson, "Activación y reducción de la disonancia en contextos sociales", en J. R. Torregrosa, ed., *Teoría e investigación en la psicología social actual*, Instituto de la Opinión Pública, Madrid, 1974, pp. 77-93.

3. Cf., por ejemplo, Charles F. Denton, *Patterns of Costa Rican politics*, Allyn and Bacon, Boston, 1971, pp. 40-41; Jack W. Hopkins, *The government executive in modern Peru*, The University of Florida Press, Gainesville, 1967, pp. 100-104; Michel Crozier, *The bureaucratic phenomenon*, The University of Chicago Press, Chicago, 1964, pp. 20-25; S. J. Eldersveld, V. Janannadham y A. P. Barnabas, *The citizen and the administrator in a developing democracy*, Scott and Foreman, Glencoe, Illinois, 1968, pp. 72-73; Edward A. Tiryakian, "Occupational satisfaction and aspiration in an underdeveloped country: The Philippines", *Economic Development and Cultural Change*, vol. VII, julio (1959) pp. 437 ss.; L. L. Roos y N. P. Roos, *Managers of modernization. Organization and elites in Turkey (1950-1969)*, Harvard University Press, Cambridge, 1971, pp. 89 y 145; F. P. Kilpatrick y otros., *op.cit.*, p. 50; D. T. Stanley, *op.cit.*, pp. 61-63; R. López Pintor, *Two bureaucratic phenomena, op.cit., passim*. Dos excepciones a esta manifestación de satisfacción con el propio trabajo se dan entre los funcionarios egipcios y venezolanos: Cf. M. Berger, *Bureaucracy and society...*, *op.cit.*, p. 97, y J. A. Silva Michelena, "The Venezuelan bureaucrat", en F. Bonilla y J. A. Silva Michelena, eds., *A strategy for research on social policy*, The M. I. T. Press, Cambridge, 1967, p. 92.

4. Cf. Cappelletti, *op.cit.*, p. 145.

5. *Ibid.*, p. 147.

6. Cf. Junquera, *op.cit.*

7. Cf. Cappelletti, *op.cit.*, pp. 141 ss.

8. M. Gómez-Reino y F. Andrés Orizo, "Burocracias pública y privada", *op.cit.*, pp. 258-265.

9. De las que ya me he ocupado en otro momento: Cf. Miguel Beltrán, "Datos para el estudio de los funcionarios públicos en España", *Documentación Administrativa*, n.º 83 (noviembre 1964), pp. 4-49.

10. La más reciente fuente oficial es una estimación publicada por el Servicio de Estudios de la Dirección General de la Función Pública: Véase la serie de tres trabajos que aparece bajo el título genérico de "Datos sobre el empleo en el sector público español" en los números 166, 167 y 168 de la revista *Documentación Administrativa*, correspondientes a los meses de julio a diciembre de 1975. Poco antes de la misma Dirección General publicó el estudio *Evolución y previsión de efectivos en la Administración civil del Estado*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1974. En 1966 la Comisión Superior de Personal había publicado un *Índice alfabético de funcionarios de la Administración civil del Estado y personal contratado*, limitado a la Adminis-

tración central civil y con exclusión, por tanto, de los militares profesionales, los funcionarios civiles de la Administración militar, los componentes de las fuerzas de seguridad y orden público, los funcionarios de la Administración de Justicia, el personal laboral, los llamados sanitarios locales, las plazas no escalafonadas, los funcionarios de empleo eventuales e interinos y, pese a su título, la mayoría del personal contratado. También se excluía, evidentemente, el personal de la Administración local y el de los organismos autónomos. También la Dirección General de la Función Pública llevó a cabo en 1968 un *Estudio sobre el personal de los organismos autónomos*, que se limita a los organismos sujetos a la Ley de 1958, excluyendo además su personal laboral. La única fuente oficial completa, si bien limitada en su ámbito, es el *Anuario estadístico de las corporaciones locales*, que publica el Instituto de Estudios de Administración Local.

11. Cf. Jean Meynaud, *Introducción a la ciencia política*, Tecnos, Madrid, 1960, p. 161.

12. En 1952 se intentó un censo referido a 31 de diciembre de 1951, para el que se recogieron 165.757 boletines, y que quedó prácticamente inexplorado: Cf. INE, *Censo del personal civil del Estado y sus familiares*, 1952, Madrid, 1954. Posteriormente, el Decreto 1815/1960, de 21 de setiembre, dispuso de nuevo su realización, así como su repetición decenal, pero no llegó a ponerse en práctica.

13. El Registro de Personal, durante años, abarcaba un universo menor, incluso, que el del propio Presupuesto: por ejemplo, para 1970 el Registro recogía datos de unos 250.000 servidores públicos, en tanto que el total de efectivos que el Presupuesto de ese año asigna a la Administración central asciende a 439.781.

14. Cf. Dirección General de la Función Pública, *Evolución y previsión de efectivos...*, *op.cit.*, pp. 39 ss.

15. Cf. *Ibid.*, p. 73.

16. Cf. su ponencia "La élite funcional española ante la reforma administrativa", *cit.*

17. Cf. art. cit., p. 242. Quisiera hacer notar que los autores utilizan la expresión "libre designación" para referirse a la posibilidad de nombrar para un cargo a alguien que no sea funcionario, lo que introduce un elemento de confusión a causa de que la "libre designación" es una forma de provisión de puestos de trabajo *entre funcionarios* que se opone al denominado concurso de méritos. La "libre designación" no es una forma de designación completamente libre, sino más libre que el concurso; pero el designado no sólo ha de ser funcionario, sino precisamente del cuerpo que indiquen para el puesto de trabajo de que se trate las plantillas orgánicas.

18. Cf. *op. cit.*, p. 246.

19. Cf. V. González-Haba y M. Álvarez Rico, "La carrera administrativa", *Documentación Administrativa*, n.º 164 (marzo-abril 1975), pp. 107-129; la definición, en p. 114.

20. Cf. M. Gómez-Reino y F. Andrés Orizo, "Burocracias pública y privada", art. cit., pp. 282-283.

21. Véase p. 283.

22. Eric Strauss, *The ruling servants*, Praeger, Nueva York, 1961, p. 44.

23. Cappelletti, *op.cit.*, p. 177.

24. Véase la discusión de esta aparente contradicción, explicada en términos de la función legitimadora de status para los miembros de determinadas clases desempeñada por los títulos universitarios, en José Jiménez Blanco, "La calidad de la enseñanza en España", *La educación en España*, Centro de Estudios Sociales, Madrid, 1969, pp. 83-110.

25. Cf. Gómez-Reino y F. Andrés Orizo, *op.cit.*, p. 287.

Capítulo 7

LA RELIGIOSIDAD DE LA ELITE BUROCRATICA

1. Introducción

El presente examen de la religiosidad de la élite burocrática española no tiene únicamente por objeto describir su práctica religiosa, o el grado en que los entrevistados se declaran más o menos identificados con la creencia religiosa dominante, la religión católica. Lo que el estudio pretende es, por una parte, comparar el grado de religiosidad de la élite burocrática con el del resto del país y, en la medida de lo posible, con el de otros grupos sociales. Pero, sobre todo, el estudio se centra en apreciar cómo la variable religiosa influye en otras actitudes y comportamientos de los altos funcionarios, particularmente en algunas de sus actitudes políticas, en sus actitudes hacia algunos aspectos relevantes de la Administración pública, y en sus actitudes hacia el sector privado de la economía y el mundo empresarial.

Obviamente, lo más interesante en un análisis como el presente sería la medida en que pudiese contribuir a identificar el papel de la élite burocrática en los procesos de modernización y cambio del país, en comparación con los que cupiera atribuir a otras élites y grupos sociales; el análisis de la religiosidad de los altos funcionarios españoles serviría así como instrumento heurístico de ciertos aspectos de su papel en el sistema político y en la sociedad española en general.

Queda claro, por tanto, que no es del caso aquí una discusión acerca de las relaciones entre las actitudes implicadas por una posición religiosa y sus posibles consecuencias en la vida económica moderna; afirmar, por ejemplo, que determinadas confesiones reli-

gias favorecen una orientación hacia la actividad económica privada, en tanto que otras motivan más bien hacia el servicio público, es una hipótesis completamente ajena al contexto español y, por supuesto, a este trabajo. De otra parte, hipótesis como la del estatuto de minoría, entendido como variable explicativa de la dedicación económica de ciertos grupos religiosos, podrían eventualmente tratar de ser verificadas en España, pero no en un estudio tan específico como éste.

2. El grado de religiosidad de los altos funcionarios

Entre los estudios existentes de élites burocráticas en los distintos países no hay más análisis de la variable religiosa que el llevado a cabo por Darbel y Schnapper¹, quienes pretenden mostrar las relaciones de hecho que existen entre los valores de la Administración superior francesa y los valores católicos. Sin entrar a discutir aquí la problematicidad de identificar inequívocamente “los valores católicos” a un nivel de opciones e ideologías seculares, baste indicar que los autores encuentran que la práctica religiosa católica es claramente más elevada entre los altos funcionarios franceses (un 41 % de ellos declaran practicar regularmente) que entre los cuadros superiores de las organizaciones privadas de la región del Sena (de los que sólo practica regularmente un 18 %)².

Esta diferencia se explica, para Darbel y Schnapper, tanto por el alto origen social predominante entre la élite burocrática francesa (la práctica religiosa aumenta con el nivel sociocultural), como por la considerable tasa de tradición familiar entre los altos funcionarios franceses (*l'hérédité professionnelle*), y también, finalmente, por la función integradora que los valores religiosos desempeñan en el medio administrativo, permitiendo la integración en la élite burocrática de los funcionarios provenientes de familias de origen medio y popular —que no comparten la intensidad de estos valores con las clases altas—, o posibilitando la orientación hacia la élite burocrática de aquellos cuadros administrativos que en relación con su origen social son atípicos por los valores que profesan³.

Para Darbel y Schnapper, en definitiva, la práctica religiosa y la pertenencia a una familia “del sector público” aparecen como factores igualmente favorables a la integración en la función pública. Por

la primera, los miembros de las clases medias que acceden a la alta burocracia se integran en ella aportando un fuerte sentido de formalismo jurídico. Por la segunda, los miembros de "familias de la alta función pública" continúan la tradición familiar, y aportan una actitud de mayor *détachement* respecto del juridicismo burocrático⁴.

Con respecto a la élite burocrática española, invitados a clasificarse a sí mismos en uno de los grupos indicados a continuación, los altos funcionarios de la muestra lo hicieron de la siguiente manera:

Tabla 1
Grado de religiosidad de la élite burocrática española

	Frecuencias	Porcentajes
Muy buen católico.....	120	14
Católico practicante.....	454	54
Católico no muy practicante.....	161	19
Católico no practicante.....	24	3
Indiferente.....	34	4
No contesta.....	49	6
N =	842	100

A primera vista, el porcentaje de católicos practicantes y de muy buenos católicos (68 %) parece sorprendentemente alto. Aunque estos datos son el producto de declaraciones subjetivas sobre el propio comportamiento, formuladas utilizando los términos que aparecen en la tabla, éstos pueden ser entendidos plausiblemente de la siguiente manera: católico practicante es el que cumple habitualmente con el precepto religioso de la misa dominical; muy buen católico, o católico "ferviente", es el que se inserta y participa, además, en organizaciones y actividades parroquiales, congregacionales o apostólicas, o participa en devociones o actos de culto extraordinarios, o simplemente en actos ordinarios frecuentemente repetidos⁵. Pues bien, efectivamente, un 68 % de católicos "fervientes" y practicantes parece una cifra muy alta para los altos funcionarios españoles. ¿Cómo se compara tal porcentaje con las cifras correspondientes para el conjunto de la sociedad española?

Las cifras más recientes de que dispongo son las siguientes: en primer lugar, el estudio sobre la estructura social de Andalucía, llevado a cabo en 1967 por un grupo de profesores de la Universidad de Granada, en colaboración con la OCDE y a petición de la Comi-

saría del Plan de Desarrollo; en la encuesta incluida en dicho estudio se entrevistaba a una muestra de la población masculina mayor de 21 años. A quienes respondieron afirmativamente a la pregunta de si eran católicos se les invitó a clasificarse en una de las siguientes categorías: comunión diaria, misas de precepto y cumplimiento pascual, algunas misas al año, y no practicantes. A la vista del manifiesto paralelismo de los *items*, he incluido los correspondientes datos en la tabla 2. Igual he hecho para las élites locales de once pueblos andaluces predominantemente agrícolas, según fueron estudiados por Juan Linz, en la misma fecha por encargo de la Comisaría del Plan.

En segundo lugar, los datos del Informe FOESSA de 1970, que tienen el inconveniente de que la encuesta nacional es a amas de casa, con lo que las respuestas a muchas preguntas se deforman sistemáticamente, habida cuenta del peculiar papel de la mujer casada en la sociedad española, de modo que resulta muy problemática su generalización. Utilizando, de todas formas, dichos datos, juntamente con los provenientes de las muestras estratégicas de universitarios, profesionales, y obreros y empleados, así como los datos andaluces antes mencionados, puede establecerse la comparación siguiente:

Tabla 2

Grado de religiosidad en varios sectores de la sociedad española

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Amas de casa	Altos fun- cionarios	Profesio- nales	Universi- tarios	Obreros y empleados	Varones andaluces católicos	Elites locales andaluzas
Muy buen católico...	13	14	5	7	12	5	26
Católico practicante.	64	54	46	35	22	42	55
Católico no muy practicante	16	19	31	29	30	43	12
Catól. no practicante	5	3	7	12	22	9	2
Indiferente	1	4	10	15	12	—	—
No contesta	1	6	3	6	2	1	4
Total	100	100	100	100	100	100	100
N =	(3.896)	(842)	(231)	(250)	(420)	(2.052)	(224)

Fuentes: Columnas (1), (3), (4) y (5), Informe FOESSA 1970, p. 443.

Columnas (6) y (7), Juan J. Linz y José Cazorla, "Religiosidad y estructura social en Andalucía: la práctica religiosa", en *Anales de Sociología*, n.º 4-5 (1968-1969), pp. 76 y 88

Destaca de estos datos que la élite burocrática se autocalifica como mucho más religiosa que el resto de los sectores considerados, excepción hecha de la élite local andaluza y las amas de casa, a las que, por otra parte, siguen muy de cerca en fervor religioso. En realidad, los sectores sociales presentados en la tabla 2 se gradúan a lo largo de una ordenación muy consistente, que queda aún más de relieve si se toman en cuenta únicamente los porcentajes agregados de los dos grupos más religiosos y los dos menos religiosos de cada sector:

Tabla 3
Algunos grados de religiosidad en varios sectores

	% de fervorosos y practicantes	% de indiferentes y no practicantes
Elite local andaluza	81	2
Amas de casa	77	6
Altos funcionarios	68	7
Profesionales	51	17
Varones andaluces	47	9
Universitarios	42	27
Obreros y empleados	34	34

Los altos funcionarios, pues, siguen muy de cerca a las amas de casa, según estos datos, en religiosidad. Su similitud se expresa no sólo por el alto grado de fervor y práctica religiosa que manifiestan, sino sobre todo por el exiguo porcentaje de los que confiesan su indiferencia o alejamiento de la práctica religiosa. Incluso en el ítem no incluido en la tabla 3, el de “católico no muy practicante”, el porcentaje de altos funcionarios que se autocalifican así (el 19 %) se parece más al de las amas de casa (el 16 %) que a los del resto de las categorías. Por consiguiente, la élite funcionarial se presenta a sí misma como uno de los grupos más religiosos de la sociedad española, a poca distancia de los que, entre los laicos, alcanzan las cotas más altas de religiosidad autoasignada.

¿Es esta conclusión sorprendente, o puede decirse que de alguna manera era esperable? En mi opinión era esperable, pero el fenómeno ha de ser entendido como una expresión de la “inflación en la autoidentificación religiosa” —en términos del Informe FOESSA—, que produce unas cifras que nadie “aceptaría fácilmente”⁶, y que

resultan estar contradichas por otras informaciones e indicadores. Para el caso de la élite funcionarial, la casi perfecta coincidencia que el Informe FOESSA hace notar entre *catolicismo oficial* y *catolicismo proclamado*⁷ se refuerza indudablemente por la confesionalidad del Estado español (y consiguientemente de su aparato burocrático), lo que implica una difusividad de expectativas del comportamiento del funcionario español que, sin duda, incluyen la manifestación —tan formal como se quiera— de identificación con la Iglesia católica. Si el Estado es confesionalmente católico, la Administración pública, que es su instrumento burocrático, viene a serlo también por extensión. El clima general de “inflación religiosa” al que antes se aludía queda así reforzado por una suerte de “expectativa administrativa” que lleva a los funcionarios de élite a un nivel de autoidentificación religiosa sumamente alto.

De todas formas, las amas de casa del Informe FOESSA ofrecen diferentes respuestas según la clase social a la que pertenecen. Estas respuestas, junto con las ya conocidas de la élite burocrática, pueden verse en la siguiente tabla:

Tabla 4

Grado de religiosidad de las amas de casa por clases sociales, y de la élite burocrática

	Amas de casa					Elite burocrática*
	Alta y media alta	Media media	Media baja	Obrera	Pobre	
Muy buen católico.....	13	14	12	13	14	15
Católico practicante.....	74	68	69	61	52	58
Católico no muy practicante..	9	14	14	18	24	20
No practicantes e indiferentes	3	4	5	8	10	7
	99	100	100	100	100	100
N =	(246)	(1.175)	(702)	(1.226)	(489)	(793)

* Porcentajes recalculados eliminando de la base a los que no contestan.

Es fácil ver que la autocalificación religiosa de la élite burocrática se parece mucho a la de las amas de casa de familia obrera: en éstas, el porcentaje de muy buenas católicas y católicas practicantes

es el 74 %, y entre los funcionarios es el 73; entre dicho estrato de amas de casa hay un 26 % de practicantes ocasionales, no practicantes e indiferentes, porcentaje que se eleva al 27 entre los funcionarios. En resumen, la autocalificación religiosa de la élite burocrática española sigue de cerca en grado de religiosidad al grupo social "más religioso y conservador de todos los posibles estratos de población"⁸, las amas de casa, y, dentro de él, es casi idéntica a la autocalificación de las amas de casa de familia obrera, un subgrupo algo menos enfático que la media en su religiosidad declarada.

Naturalmente, no se trata de poner de relieve aquí ninguna relación entre la élite burocrática y las amas de casa; de lo que se trata es de subrayar el sorprendentemente alto grado de religiosidad manifestado por los burócratas, e insistir en la necesidad de una explicación para el fenómeno.

Más arriba se apuntaba la hipótesis de que tal "inflación" es una forma de respuesta a los presupuestos ideológicos del Estado español y a su confesionalidad, reforzada por el formalismo y el conformismo burocráticos. Otra hipótesis es la sugerida por Darbel y Schnapper: valores como el sentido de la jerarquía, la disciplina de la vida cotidiana basada en la regularidad del trabajo y en la vida familiar, pertenecen al contenido mismo de la moral religiosa⁹; por tanto, existe una afinidad de hecho entre los valores burocráticos y los religiosos que explica para el grupo de los altos funcionarios una actitud religiosa desusadamente alta. En mi opinión, esta segunda hipótesis es bastante aventurada, aunque parezca venir apoyada por ciertos indicadores, como la fecundidad¹⁰; seguramente es más plausible explicar la alta religiosidad de la élite burocrática por la conjunción de dos factores: de una parte, el histórico-estructural de la confesionalidad del Estado, y, de otra, el origen social de la élite burocrática. Si los altos funcionarios se reclutan predominantemente entre un medio social (las clases alta y media alta), en el que la religiosidad es proclamada enfáticamente, y la práctica religiosa es mayor que entre otros estratos más bajos de la pirámide social, puede entonces explicarse el por qué de la alta tasa burocrática de religiosidad. Y éste es justamente el caso, como se verá más adelante al examinar la distribución del grado de religiosidad en función de la pertenencia a una clase social.

Una última comparación puede ser de interés. La religiosidad de las dos élites burocráticas, la francesa y la española, es como sigue:

Tabla 5

Autocalificación religiosa de los altos funcionarios

	Francia	España
Muy buen católico	11*	14
Católico practicante	30	54
Católico no muy practicante.....	24	19
Católico no practicante	22,5	3
Indiferente	3	4
Creyente de otra religión	9,5**	—
No contesta	—	6
	100	100
N =	(1.200)	(842)

Fuente para Francia: datos en Darbel y Schnapper, Vol. I, p. 130.

* Practicante que, además, participa activamente en asociaciones religiosas.

** Judíos, protestantes, ortodoxos y musulmanes.

La tabla permite apreciar el mayor grado de religiosidad de la élite burocrática española, especialmente por lo que respecta a la proporción de practicantes (30 % para Francia frente al 54 % para España), y a la de no practicantes (casi ocho veces más en Francia). No hay, pues, duda alguna en la evidencia de que los altos funcionarios españoles son, o se declaran, más religiosos de lo que en principio cabría esperar¹¹.

Anteriormente se esbozaban varias hipótesis explicativas del hecho en cuestión: alguna de ellas va a ser objeto de mayor atención en las páginas que siguen. De otro lado, es necesario intentar ver cómo la religiosidad influye en determinadas actitudes hacia la propia Administración pública, hacia la vida política, y hacia el sector privado de la economía. De este modo, constatado un hecho destacable en la fisonomía de la élite burocrática, se habrán tratado de atisbar sus causas y de apreciar sus consecuencias.

3. La religiosidad como variable dependiente

Se ha indicado más arriba la posible relación entre el origen social y el grado de religiosidad de la élite funcional, apuntando que un reclutamiento centrado en los estratos más altos de la sociedad, que son los más identificados con la práctica y los valores reli-

giosos, explicaría un alto grado de religiosidad entre los funcionarios de élite. Dado que, efectivamente, ambos supuestos se dan en la dirección indicada —esto es, el origen social de los altos funcionarios está en los estratos superiores¹², y la religiosidad es más intensa en dichos estratos¹³—, hay que ver ahora cómo se manifiestan conjuntamente en la autopercepción de los funcionarios de su origen social y en su autocalificación religiosa.

Tabla 6
*Autocalificación religiosa de la élite burocrática,
por clase social subjetiva de origen**

	Total	Alta	Media alta	Media baja	Trabajadora
Muy buen católico	14	24	14	12	17
Católico practicante	54	55	56	52	40
Católico no muy practicante	19	18	19	21	23
Católico no practicante	3	—	3	3	8
Indiferente	4	3	3	5	6
No contesta	6	—	5	7	6
	100	100	100	100	100
N =	(842)	(38)	(505)	(206)	(52)

* No se incluye a quienes no contestan la pregunta de clase.

Efectivamente, la tabla muestra porcentajes de católicos fervorosos y practicantes sustancialmente más elevados en las clases de origen más altas y, correlativamente, tasas mayores de indiferentes y no practicantes en las más bajas, especialmente si se interpreta la falta de contestación como elusiva de una autocalificación negativa desde el punto de vista religioso.

La conclusión es, por tanto, que a más alto origen social corresponde un mayor grado de religiosidad en los miembros de la élite burocrática. Pero los datos anteriores no son sino la confirmación esperada de algo que se presentaba como evidente. Ahora bien, ¿cómo se relaciona la variable religiosa con la clase social subjetiva de los propios entrevistados? Los datos figuran en la siguiente tabla:

Tabla 7

Autocalificación religiosa de la élite burocrática, por clase social subjetiva

	Total	Clase social subjetiva*		
		Alta	Media alta	Media baja
Muy buen católico.....	14	20	14	14
Católico practicante.....	54	54	55	45
Católico no muy practicante.....	19	20	19	19
Católico no practicante.....	3	2	3	4
Indiferente.....	4	2	3	8
No contesta.....	6	2	3	10
	100	100	100	100
N =	(803)	(41)	(671)	(91)

* No se incluye a los que afirman pertenecer a la clase trabajadora (sólo 5 casos), ni a los que no contestan la pregunta de clase.

Evidentemente, hay diferencias de grado de religiosidad entre quienes se definen como de clase alta y quienes lo hacen, sobre todo, como de clase media baja: entre los primeros, el 74 % afirman ser muy buenos católicos o practican, mientras que entre los segundos ese porcentaje se reduce al 59 %. Pero es sobre todo en el otro extremo de la dimensión donde se marcan más las diferencias: si se interpreta la no contestación como una declaración tácita de no religiosidad expresada en esa forma por prudencia, los funcionarios de clase alta totalizan un 6 % de no practicantes e indiferentes, en tanto que entre los de clase media baja el porcentaje alcanza un 22 %. Hay que concluir, por tanto, que la autocalificación religiosa está en función del sentimiento subjetivo de pertenencia a una clase social determinada.

La comparación de la parte común de las tablas 6 y 7 revela una notable continuidad en las actitudes religiosas entre las dos generaciones (la familia de origen y la propia de los funcionarios), acusándose simplemente un suave deterioro de las mismas. Aunque éste no es el momento de proceder a verificarla, se puede formular como muy plausible la hipótesis de que la razón de la continuidad en las actitudes religiosas radica en la continuidad de status entre la familia de origen y la propia de los funcionarios, continuidad que se produce en el contexto de un proceso de secularización muy atenuado o prácticamente en suspenso, al menos desde 1940 hasta 1960.

Ahora bien, que las creencias y las actitudes que se derivan de ellas sean relativamente estables en términos de clase social desde, aproximadamente, 1920 a 1970, no quiere decir que lo sean también en cualesquiera términos. La edad de las personas es un factor a considerar, pero no desde el punto de vista de un ciclo vital a lo largo del cual el papel de las creencias y actitudes religiosas vaya ganando en intensidad, sino como expresión de cambios culturales a partir de los cuales se interiorizan distintos valores y normas. Si se clasifica a los altos funcionarios en dos grupos, el primero de ellos comprendiendo a los nacidos antes de 1928, que tenían por tanto más de 10 años al acabar la guerra civil y más de 40 años en el momento de llevarse a cabo la encuesta, y el segundo comprendiendo a los más jóvenes, las actitudes religiosas que manifiestan son las siguientes:

Tabla 8

Edad y actitudes religiosas de la élite burocrática

	Más de 40 años	Hasta 40 años
Muy buen católico.....	16	9
Católico practicante.....	57	40
Católico no muy practicante.....	17	28
Católico no practicante.....	2	6
Indiferente.....	2	11
No contesta.....	6	7
	100	101
N =	(663)	(151)

Los funcionarios más jóvenes manifiestan, pues, una actitud mucho menos identificada con la práctica religiosa que los mayores: no llegan a la mitad del total de jóvenes los que son católicos fervorosos o practicantes, y en cambio tres de cada cuatro mayores así se afirman; por el contrario, los jóvenes no practicantes e indiferentes (incluidos los que no contestan) son una cuarta parte del total, y sólo una décima parte entre los mayores de 40 años. De todas formas, estos porcentajes correspondientes a los jóvenes funcionarios españoles revelan un mayor grado de religiosidad autoafirmada que la que se da entre el conjunto de la élite burocrática francesa: si la mitad de los altos burócratas españoles de menos de 40 años se declaran católicos fervorosos o practicantes, recordemos que sólo lo

hace así un 40 % de los franceses. En cambio, la proporción de quienes se declaran indiferentes o no practicantes es la misma entre los altos funcionarios españoles de menos de 40 años y el conjunto de los franceses: la cuarta parte en ambos casos.

En resumen, siendo el número de altos funcionarios de la muestra menores de 40 años mucho más pequeño que el de los mayores (151 frente a 663), las actitudes menos religiosas de los primeros no tienen un peso decisivo sobre el conjunto. Cabe decir, pues, que el grado de religiosidad del grupo entrevistado está en función de la edad, pero falta por ver la influencia que tiene la clase social de origen: si el reclutamiento de los menores de 40 años se ha producido entre las mismas clases que el de los mayores, entonces, efectivamente, la variable decisiva para explicar el cambio de actitudes religiosas será la edad o, más propiamente, el cambio en el techo cultural del grupo a lo largo del período de tiempo considerado, percibido a través de los cambios manifestados en sus actitudes por quienes se han socializado en diferentes momentos del proceso. Pero si, por el contrario, la clase social de origen es netamente diferente para los mayores y los menores de 40 años, habría que valorar entonces el poder explicativo de la variable clase. Se trata, pues, del mismo argumento utilizado en el capítulo anterior para examinar la influencia de la edad y de la clase social en las motivaciones para el ingreso en la Administración. Recordemos aquí los datos:

Tabla 9
*Edad y clase social subjetiva de origen**

	Más de 40 años	Hasta 40 años
Clase alta	5	4
Clase media alta	64	55
Clase media baja	25	32
Clase trabajadora	6	7
	100	98
N =	(630)	(146)

* No se incluye a quienes no contestan a la pregunta de clase.

Pues bien, como era esperable hay un cierto cambio en el origen social de los funcionarios según su edad. Entre los mayores de 40

años, siete de cada diez se reclutaron entre las clases alta y media alta, en tanto que entre los más jóvenes esa proporción se ha reducido a seis de cada diez. Es decir, el cambio en el origen social existe según en qué momento se produce el reclutamiento, pero no se puede decir que sea muy importante; la élite funcional es, según la terminología de Linz y de Miguel¹⁴, una élite “cerrada” a la que no hay fácil acceso desde otros estratos que no sean los altos. Por consiguiente, el cambio percibido en las actitudes religiosas entre los dos grupos de edad que estamos considerando hay que atribuirlo primordialmente al proceso general de secularización de la sociedad española, más que al proceso de democratización en el acceso a la alta función pública. Es, por tanto, la edad de los individuos, manejada como instrumento de categorización del cambio cultural, la que ha de ser considerada operativamente como principal variable independiente, a la vista del alto grado de continuidad en la extracción social de los altos funcionarios.

Digamos de pasada que el hecho de que la élite burocrática sea una élite “cerrada”, o de difícil acceso para los niveles medios y bajos de la estratificación, no es consecuencia principalmente de los mecanismos de reclutamiento establecidos; obviamente, éstos funcionan —y, sobre todo, han funcionado— primando a través del sistema de oposiciones a quienes disponen de los medios necesarios para permitirse una incorporación profesional relativamente tardía. Pero hay que tener en cuenta, sobre todo, mecanismos más primarios que actúan —y, sobre todo, han actuado— en la misma dirección y desde unos niveles más profundos: me refiero al acceso a la enseñanza superior, limitado tradicionalmente a las clases también superiores, y cuya titulación es requisito para la pertenencia a la élite burocrática.

El alto grado de religiosidad de la élite burocrática española es, por consiguiente, coherente con los niveles a los que se produce su extracción social: su respuesta religiosa es una respuesta de clase. No obstante, la élite burocrática va acusando con el paso del tiempo —esto es, con la incorporación de personas más jóvenes y la desaparición de los mayores— los cambios en el techo general de creencias y valores de la sociedad española. Es la edad de los miembros de la élite la que explica el cambio en el grado de religiosidad, como es la clase social de origen la que explica el alto nivel de religiosidad.

4. Religiosidad y estructuras administrativas

No es difícil encontrar relaciones entre el grado de religiosidad y ciertas estructuras administrativas como, por ejemplo, la división ministerial, distintas clases de cuerpos de funcionarios de nivel superior, la distribución de cargos en la función pública superior, etc. Estas relaciones, por claras que sean, son difíciles de interpretar como tales; en ellas la religiosidad de los funcionarios no puede ser considerada como variable independiente (el mayor o menor grado de religiosidad de un funcionario no es la causa de su ingreso en un cuerpo determinado ni, por tanto, de su dependencia de un ministerio, por ejemplo), y tampoco es una variable dependiente de esas estructuras (no puede decirse que la pertenencia a un cuerpo determine el grado de religiosidad). Sin embargo, las relaciones existen.

Lo que sucede es que el grado de religiosidad se presenta asociado con, o como expresión de, otras variables más primarias, que responden a relaciones más básicas y generales, y generan pautas de comportamiento, expectativas y tendencias que varían en el tiempo. El análisis de estas otras variables podría probablemente explicar la fisonomía religiosa que presentan, en ocasiones de manera muy nítida, las estructuras en cuestión.

No se pretende aquí entrar en ese nivel de análisis, que exigiría unos planteamientos que desbordarían ampliamente el marco de este estudio. Sin embargo, me parece interesante subrayar la existencia de esas relaciones, simplemente en términos de afinidades más o menos claras entre grado de religiosidad y estructuras administrativas, pero que ponen de manifiesto regularidades que no son consecuencia del azar. Es claro que cuando una determinada explicación parezca plausible debe ser ofrecida, pero siempre se tratará de una explicación *ex post facto*, que no verifica hipótesis previamente establecidas y derivadas de un cuerpo teórico.

Una de estas relaciones es la que puede ser encontrada entre el grado de religiosidad manifestado por la élite burocrática, y la organización del aparato administrativo en ministerios. Los datos de la tabla 1 mostraron la autocalificación religiosa de los altos funcionarios, de entre los que el 68 % se calificó como muy buenos católicos o católicos practicantes; también se recordará que un 13 % se calificaban de indiferentes o no practicantes, o se negaban a autocalificar-

se, lo que sin grandes riesgos entiendo se puede interpretar aquí como una forma de evitar autocalificarse como no religioso. Estos porcentajes del total, utilizados como medias de la distribución en cada uno de ambos grupos, pueden servir de criterio de clasificación, agrupándose los trece ministerios civiles españoles de la siguiente forma:

Tabla 10'
*Clasificación de los ministerios
por el grado de religiosidad de sus altos funcionarios*

	Por encima de la media (+ de 68 %)		En la media y por debajo (- de 68 %)	
		%		%
Muy buen católico o católico practicante	Educación	77	Hacienda	68
	Justicia	76	Gobernación	63
	Agricultura	71	Información	62
	Trabajo	71	Asuntos Exteriores ..	61
	Obras Públicas	69	Vivienda	61
			Presidencia	59
			Industria	52
		Comercio	45	
	En la media y por debajo (- de 13 %)		Por encima de la media (+ de 13 %)	
		%		%
Indiferente o no practicante (y sin contestación)	Agricultura	5	Información	14
	Trabajo	6	Presidencia	16
	Hacienda	9	Obras Públicas	17
	Educación	10	Gobernación	18
	Vivienda	11	Industria	20
	Asuntos Exteriores ..	13	Comercio	35
	Justicia	13		

La tabla anterior permite apreciar cómo la fisonomía religiosa de los ministerios españoles es asimétrica: mientras que los máximos valores de religiosidad se separan relativamente poco de ambas medias, los máximos valores de no religiosidad se separan mucho más ampliamente. Bien es verdad que ambas dicotomías son en realidad expresión de una sola variable (el grado de religiosidad), y que, en general, los ministerios con mayor número de efectivos personales

se sitúan —como Educación— en el lado más religioso de las dicotomías.

Combinando ambas dicotomías en una tipología que pueda expresar más claramente el fenómeno, la distribución de los ministerios sería como sigue:

Tabla 11

Clasificación de los ministerios por el grado de religiosidad y secularidad de sus altos funcionarios

		RELIGIOSIDAD	
		Alta	Baja
SECULARIDAD	Baja	1) Educación Justicia Agricultura Trabajo	2) Hacienda Asuntos Exteriores Vivienda
	Alta	4) Obras Públicas	3) Comercio Industria Gobernación Presidencia Información y Turismo

El tipo 1) de la anterior clasificación se caracteriza doblemente por ser el más religioso, ya que su religiosidad está por encima de la media y su secularidad por debajo de la media. Este tipo incluye el Ministerio más voluminoso, Educación, que por sus funciones ha sido desde después de la guerra civil objeto de un especial control religioso. No es de extrañar tampoco que el Ministerio de Justicia se encuentre en esta casilla. Ambos ministerios vienen acompañados por los de Agricultura y Trabajo, de los que no puede destacarse ninguna característica especial que los diferencie de tal modo de los que figuran en otros tipos como para poder sugerir una explicación plausible de su situación.

El tipo 2) se podría calificar como de aristas poco definidas: incluye a ministerios que no se distinguen por la alta religiosidad de sus funcionarios, pero que tampoco presentan un apreciable grado de secularización. Dos de ellos, Hacienda y Asuntos Exteriores, dan justamente dos de las medias consideradas.

El tipo 3) se distingue por ser el más secularizado, con un bajo grado de religiosidad y un alto grado de no religiosidad. La caracte-

rística más relevante en él es la de estar compuesto por algunos de los ministerios de menor tradición histórica en la Administración española; en el grupo figura también la Presidencia del Gobierno, que sólo en fechas relativamente recientes ha desarrollado un volumen de efectivos personales de dimensiones ministeriales. Todos ellos figuran, en general, entre los ministerios más pequeños. Sin embargo, vienen acompañados por el Ministerio de la Gobernación que, además de ser de los más antiguos, no tiene tampoco una élite burocrática de las más pequeñas.

Por último, en el tipo 4) se da la circunstancia de que coexisten un alto grado de religiosidad y un alto grado de secularidad, estando el Ministerio de Obras Públicas (el único del grupo) por encima de la media en ambas medidas.

La clasificación de la tabla 11 es sugestiva, e indica algunas pautas que parecen suficientemente claras. Sin embargo, también ofrece varias situaciones en las que es difícil intentar una explicación. De otra parte adolece de un débil fundamento estadístico, ya que no cruza realmente dos dimensiones diferentes y medidas con independencia (las que se han llamado en los párrafos anteriores religiosidad y secularidad), sino dos grados o series de categorías de una misma dimensión (religiosidad), dicotomizados en relación con el valor medio de cada grado. Siendo esto así, la polarización entre los tipos 1) y 3) es más aparente que real, puesto que descansa sobre la redundancia de que a mayor grado de religiosidad corresponde un menor grado de no religiosidad, y viceversa.

Esto no obstante, al combinar la información suministrada por los dos extremos de la variable, la definición de "grado de religiosidad" en cada categoría analítica gana en precisión, entre otras razones porque los extremos cruzados no son completamente complementarios al quedar entre ambos una zona de la dimensión (los "católicos no muy practicantes") que no se toma en cuenta y que, a su vez, varía sensiblemente. Si, además, las no contestaciones se cargan siempre a uno de los extremos, como aquí se ha hecho, el conjunto de la clasificación cobra más sentido, como se pone de relieve por la existencia de los tipos 2) y 4), que de otra forma no hubieran podido aislarse.

En cualquier caso, la pretensión de relacionar el grado de religiosidad con la estructura ministerial apunta una tipología de ministerios en la que la distribución de las actitudes religiosas de los altos

funcionarios no es aleatoria. La fisonomía que así se revela en cada ministerio no resulta fácil de explicar, por ejemplo, a través de la edad media de los funcionarios entrevistados, ya que si bien tres de los cuatro ministerios del tipo 1) (máxima religiosidad y mínima secularidad) son los de edades medias más altas, en el resto de los tipos las pautas no son tan claras. Tampoco la clase social de origen ofrece una explicación suficiente de la relación religiosidad-ministerios, ya que, por ejemplo, Comercio es el que más claramente puede definirse como menos religioso y más secularizado y, sin embargo, es el que presenta un mayor porcentaje de reclutamiento entre las clases alta y media alta; en tanto que Justicia, que es el que le sigue en tener un origen social más alto, es uno de los ministerios más religiosos y menos secularizados.

La tipología puede, pues, ser entendida como una manifestación de relaciones o "afinidades" entre la variable religiosa y los Ministerios civiles que, ciertamente, no parecen producto del azar, pero que no son fácilmente explicables al nivel de análisis que aquí se pretende.

Otra de las relaciones que es interesante destacar es la del grado de religiosidad con la estructura de cuerpos de élite, y con la distribución de cargos dentro de ella. Los datos son los que figuran en la siguiente tabla:

Tabla 12
Religiosidad, cuerpos y cargos

	"Superélite" de cuerpos			Resto de los cuerpos		
	Total	Con cargos	Sin cargos	Total	Con cargos	Sin cargos
Muy buen católico	19	19	19	13	10	14
Católico practicante	54	58	51	54	60	52
Católico no muy practicante ..	11	16	9	21	19	22
Católico no practicante	4	—	6	3	3	3
Indiferente	4	—	7	4	5	4
No contesta	8	8	8	5	3	6
	100	100	100	100	100	100
N =	(167)	(64)	(103)	(676)	(174)	(502)

Sin controlar por la variable cuerpos, el porcentaje de funcionarios con y sin cargos es como sigue:

Tabla 13
Religiosidad y cargos

	% con cargos	% sin cargos
Muy buen católico	12	15
Católico practicante	60	52
Católico no muy practicante.....	18	20
Católico no practicante	2	3
Indiferente	3	4
No contesta	5	6
	100	100
N =	(238)	(605)

El aspecto más significativo de la supuesta relación entre religiosidad y pertenencia a un cuerpo de “superélite” o simplemente de élite, y entre aquella y el nombramiento para cargos (desde jefe de sección a ministro), viene manifestado en las dos primeras filas de ambas tablas. Es curioso constatar que los muy buenos católicos abundan más entre los cuerpos de “superélite” que entre los de élite, pero más entre quienes no tienen cargos que entre quienes los tienen. Si bien sería plausible pensar que, siendo el alto grado de religiosidad un rasgo de las clases altas, el mayor porcentaje de muy buenos católicos sería un indicador del más elevado reclutamiento de los cuerpos de “superélite”, sería sin embargo impropio suponer que esa misma elevada religiosidad es un inconveniente para el nombramiento para un cargo.

La segunda categoría, la de los católicos practicantes, sugiere una pauta inversa: no hay diferencias con respecto a ser católico practicante en relación con la pertenencia a unos u otros cuerpos (lo que vendría a contradecir la relación observada para los muy buenos católicos), pero, sin embargo, muestra una clara relación con los nombramientos para cargos, tanto en general, como controlando por cuerpos.

Podría pensarse que la condición de muy buen católico tiene poco relieve a los efectos de la promoción político-administrativa

dentro del sistema, siendo en cambio destacable la de católico practicante, más formal, externa y atenuada, y consiguientemente más fácil de adoptar como estrategia personal inspiradora de una confianza que facilite la promoción. Pero estos intentos de explicación, sobre ser excesivamente crudos, estarían además realizados *ex post facto*.

En resumen, puede decirse que existen ciertas relaciones entre el grado de religiosidad de la élite burocrática y algunas estructuras administrativas, que permiten observar distintas afinidades, hasta el punto de poder a veces dibujarse una peculiar fisonomía para alguna de las estructuras observadas. La regularidad con que alguna de estas relaciones se presenta lleva a afirmar su carácter no aleatorio, pese a lo cual todo intento de explicación es, por lo menos, aventurado. Y en especial cualquier explicación causal.

Lo que en mi opinión podría afirmarse es que a través de la variable religiosa se manifiesta un síndrome de circunstancias subjetivas: la alta religiosidad suele darse en relación con alto origen social, con una mayor probabilidad de pertenencia a un cuerpo de "superélite", y con una mentalidad más acorde con determinadas características del sistema socio-político que hace más probable el nombramiento para un cargo de quienes posean esa mentalidad, en especial cuando se trata de un cargo de alto nivel. Aunque, ciertamente, esto sería afirmar más de lo que los datos manejados permiten, sería al mismo tiempo decir muy poco, por tratarse de hipótesis tan obvias. Pero, en todo caso, las relaciones aludidas han quedado documentadas.

5. La religiosidad como variable independiente: religión y política

En el cuestionario aplicado a la élite burocrática española se formularon una serie de preguntas que, más o menos directamente, tenían que ver con las actitudes políticas de los funcionarios entrevistados. De entre ellas hay tres que me parecen de especial interés para ser contrastadas con el grado de religiosidad de los funcionarios. La primera de ellas trata de poner de manifiesto la idea que los altos funcionarios tienen de su influencia política en cuanto tales. El texto de la pregunta es como sigue: "En algunos países los funcionarios

públicos de nivel superior tienen mucha influencia en la política del país, en otros no tienen tanta. ¿Diría Vd. que, en general, en España los funcionarios tienen mucha influencia, regular, poca o ninguna influencia?"

Las otras dos preguntas son complementarias, y solicitan la opinión de los entrevistados acerca de si la crítica abierta en la prensa puede o no servir de estímulo a una más eficaz actividad de la Administración pública, y a una más eficaz acción de los políticos.

Por lo que respecta a la influencia política de los altos funcionarios en relación con su grado de religiosidad, la hipótesis que hay detrás de la pregunta es la de que a mayor grado de religiosidad se dará una menor percepción de dicha influencia. La razón de ello es la asunción de que el tipo de religiosidad predominante en los estratos educados de la sociedad española es formalista, orientado más a las prácticas religiosas y a una moral de limitaciones y prohibiciones que a la experiencia religiosa personal o a la religiosidad comunitaria. Este tipo de religiosidad está en sí mismo teñido de juridicismo y de afirmación de conductas muy formalmente tipificadas, por lo que cabe suponer que predispondrá a quienes estén en esa línea a una dificultad de percepción de fenómenos que, como la influencia política, se desarrollan por cauces ajenos a los mecanismos jurídicos formalmente establecidos. La noción, pues, de influencia que aquí se utiliza expresa la capacidad para conseguir de otros que actúen, piensen o sientan como uno desea, a través de la utilización de persuasión, engaño, coerción, promesas, seducción, favores, etc. En esta conceptualización de la influencia, que es la de Banfield¹⁵, creo que deben ser subrayados los mecanismos que descansan sobre la posición ocupada por los posibles influyentes, en particular en los procesos de adopción de decisiones y de reclutamiento de políticos; también me parece de la mayor importancia el análisis de los lazos que puedan existir entre posibles influyentes (los altos funcionarios) e influidos (los políticos): en el caso de España se destacan las relaciones nacidas de la común pertenencia a un cuerpo de funcionarios, cuando el político es funcionario de carrera.

Pues bien, la percepción por parte de los altos funcionarios de su propia influencia política es como sigue:

Tabla 14

*Autopercepción de la influencia política
de la élite burocrática, por grado de religiosidad*

	Muy buen cató- lico	Cató- lico practi- cante	No muy practi- cante	No practi- cante	Indi- ferente	No contesta	Total
Mucha influencia	13	12	14	8	35	10	14
Bastante	18	18	13	21	9	14	17
Regular	15	25	21	13	17	23	22
Poca	29	26	31	33	12	18	25
Ninguna	20	16	18	17	21	27	18
No sabe o no contesta	5	3	3	8	6	8	4
	100	100	100	100	100	100	100
N =	(120)	(454)	(161)	(24)	(34)	(49)	(842)

En conjunto, la percepción por la élite burocrática de su propia influencia es moderadamente clara: frente a un 43 % que afirma que los altos funcionarios no tienen influencia en la política española, o tienen poca, un 31 % creen que tienen mucha o bastante. La *ratio* entre ambos porcentajes es de 1,4. Entre los muy buenos católicos un 49 % niega la influencia o cree que es pequeña, en tanto que un 31 % admite que tienen mucha o bastante, lo que supone una *ratio* de 1,6. Entre los practicantes los porcentajes son, respectivamente, 42 % y 30 %, con una *ratio* de 1,4. Entre los no muy practicantes, el 49 % no percibe la influencia, y el 27 % sí, con una *ratio* de 1,8. Los no practicantes que la niegan son el 50 %, y los que la afirman el 29 %, con *ratio* de 1,7. Por último, para los indiferentes los porcentajes son 33 % y 44 %, con una *ratio* de 0,8.

La pauta que ofrecen los datos anteriores es muy clara: sólo hay una diferencia que sea significativa, y es la que separa a los indiferentes de todos los demás grados religiosos; entre los indiferentes, la *ratio* de los porcentajes de los que no perciben influencia y de quienes la perciben es, aproximadamente, la mitad que en las demás categorías, ya que ésta es la única en que los segundos son bastantes más que los primeros.

En resumidas cuentas, la hipótesis puede mantenerse, aunque só-

lo en términos de una muy cruda dicotomía: sólo es significativa la diferencia de percepción de la influencia entre católicos e indiferentes: los segundos la perciben mucho más que los primeros. Por otra parte, los datos anteriores son poco concluyentes, ya que en la tabla hay 759 personas que se declaran católicos en sus diversos grados, y sólo 34 personas que afirman expresamente ser indiferentes. Pese a todo, entiendo que puede sostenerse que la minoría de la élite burocrática que manifiesta no ser católica percibe una influencia política de la misma élite que pasa mucho más desapercibida entre los católicos.

Quizá la suposición sobre la relación entre religiosidad y formalismo debiera ser sustituida por otra diferente: la de que la influencia que pueda existir de la élite burocrática sobre la política española es ejercida, precisamente, por los católicos, que son la inmensa mayoría; y por ello resulta más evidente para quienes, por no ser católicos, ven esa influencia como ejercida por "los otros", en la que ellos no participan o lo hacen en menor medida o con más dificultades. Pero esta formulación descansaría sobre la existencia de una conciencia más o menos clara de una polarización entre católicos y no católicos que, con los datos actualmente disponibles, no puede ser comprobada.

Las dos preguntas referentes a la evaluación de la crítica abierta en la prensa, por lo que se refiere a sus consecuencias para la Administración pública y para los políticos, son un buen indicador de la actitud política de los altos funcionarios. Estas preguntas no son, además, preguntas teóricas, ya que cuando se hizo la encuesta se encontraba en plena utilización el margen crítico permitido por la Ley de Prensa de 1966, siendo la élite burocrática especialmente consciente del nuevo fenómeno de "crítica abierta" (aunque, obviamente, moderada y con muchas limitaciones), debido a su posición de observadores privilegiados del proceso político. El texto de las dos preguntas era el siguiente: "¿Cree Ud. que la crítica abierta en la prensa puede servir de estímulo a una más eficaz actividad de la Administración pública?" "¿Y a una más eficaz acción de los políticos?"

La hipótesis es que, pese a la evidente moderación con que se formulaban las preguntas (el estímulo para la eficacia como expresión de la noción conservadora de la "crítica constructiva", la referencia a los políticos y no al Gobierno), el mayor grado de religiosi-

dad tenderá a generar una actitud más reacia a la admisión de la crítica, incluso en términos moderados. Los datos son los siguientes:

Tabla 15
Admisión de la crítica pública, y grado de religiosidad

	Muy buen cató- lico	Cató- lico practi- cante	No muy practi- cante	No practi- cante	Indi- ferente	No contesta
Respecto de la Administración pública:						
Puede servir de estímulo....	88	89	94	92	94	88
No puede servir de estímulo	10	9	5	8	6	10
No sabe o no contesta	2	2	1	—	—	2
	100	100	100	100	100	100
Respecto de los políticos:						
Puede servir de estímulo....	90	89	93	92	91	80
No puede servir de estímulo	7	6	4	8	9	10
No sabe o no contesta	3	5	3	—	—	10
	100	100	100	100	100	100
N =	(120)	(454)	(161)	(24)	(34)	(49)

Los datos anteriores, además de revelar un grado muy alto de confianza en la crítica abierta como estímulo para la eficacia de la acción pública (que, aunque comporte seguramente una mayor o menor inflación, es significativo), ponen de manifiesto varios rasgos de interés para el análisis de la influencia de la actitud religiosa. En primer lugar, la valoración positiva de la crítica no es muy diferente para los sectores muy religiosos y no religiosos de la élite burocrática. Pero, en segundo lugar, esas diferencias permiten afirmar que los grupos menos religiosos son ligeramente más confiados en la eficacia de la crítica para mejorar la eficacia de la Administración, pero ligeramente menos confiados que los grupos más religiosos respecto de los efectos estrictamente políticos de la crítica. Dicho en pocas palabras, a menor grado de religiosidad mayor desconfianza en la viabilidad de la crítica abierta para producir efectos políticos en el sistema.

Si, como se apuntaba más arriba, el grado de religiosidad es uno de los elementos integrantes de un síndrome más amplio de actitudes

sociales y políticas, con su correspondiente techo de valores y normas, una actitud más secularizada parece implicar una posición peculiar en la percepción y valoración de la crítica formulada a través de la prensa, que consiste en dudar en mayor grado que quienes tienen una posición más religiosa de su eficacia para la acción política, y a creer —en mayor grado también que los más religiosos— en unos posibles efectos beneficiosos para la Administración.

Es indiferente que los entrevistados tuvieran presente al contestar a la pregunta un doble tipo de crítica, una a la actividad administrativa y otra a la acción política, o bien una idea general de crítica pública con consecuencias diferentes en los planos administrativo y político. En todo caso, el mayor escepticismo de los menos religiosos ante los efectos de la crítica sobre la acción política puede igualmente interpretarse como escepticismo ante la mera posibilidad de una crítica específicamente política, o como escepticismo ante los posibles efectos políticos de la crítica pública en general. Pero, de todas formas, aunque los datos apuntan en favor de la línea sugerida por la hipótesis, las diferencias encontradas son muy pequeñas.

No será ocioso hacer notar que la generalizada aceptación de la crítica abierta en la prensa contrasta con la actitud de los funcionarios italianos, que, según Cappelletti¹⁶, atribuyen a la prensa un exagerado grado de poder y la culpan de ser una de las principales causas de la pérdida de prestigio de la función pública. Probablemente, la diferencia de actitud entre ambas élites burocráticas obedezca a que los funcionarios italianos se refieren a una crítica real, desenvuelta especialmente por los diarios de la oposición, en tanto que los españoles experimentan en la prensa una crítica mucho más vaga, eufemística y suave. Para Cappelletti, los altos funcionarios italianos consideran a la prensa como “uno de los principales factores limitativos de la propia autoridad”¹⁷, lo que obviamente no sucede en el caso de España.

Es curioso también observar que, respondiendo los funcionarios italianos a una pregunta acerca de si la Administración mejoraría si el público siguiese con mayor interés su actividad¹⁸, tres de cada cuatro lo creían así, especificando además parecidas consecuencias a las de la pregunta española (estímulo, reforma, etcétera).

El paralelo es evidente, aunque la encuesta italiana plantee simplemente un mayor interés del público, y la española pregunte por la crítica abierta en la prensa. El que sea mayor el porcentaje de espa-

ñosles abiertos a la crítica creo, como antes, que obedece a su menor experiencia de ella, más que a un mayor fervor participativo y democrático. Aunque, claro está, no puede descartarse que la liberalidad mostrada casi unánimemente por los funcionarios españoles sea en gran medida un tributo puramente verbal al aperturismo y a una hipotética modernización política del sistema.

6. Religión y Administración pública

Uno de los aspectos en que el grado de religiosidad puede en principio ser relevante es la motivación para el ingreso en la Administración pública. En la entrevista se pedía a los funcionarios que señalaran, entre los de una lista, el factor más importante que les movió a ingresar en la Administración. Las respuestas, cruzadas con el grado de religiosidad manifestado por los entrevistados, son las que figuran en la tabla siguiente:

Tabla 16
*Motivación para el ingreso y religiosidad **

	Total	Muy buen católico	Católico practicante	No muy practicante	No practicante	Indiferente
Prestigio del cuerpo	23	28	24	21	17	15
Seguridad del empleo	17	13	18	18	13	18
Vocación profesional	17	26	17	12	8	12
Interés del trabajo	13	13	13	14	8	12
Oportunidades de todo orden que ofrece	6	5	6	5	17	3
Tradición familiar	6	7	7	8	—	6
No tenía otra salida	6	4	5	8	13	21
Posibilidades de promoción ...	4	3	3	6	13	—
Otras y no contesta	10	6	7	12	16	27
	102	105	100	104	105	114
N =	(842)	(120)	(454)	(161)	(24)	(34)

* No se incluye a quienes no contestan a la pregunta sobre religión. Totales mayores de 100: respuesta múltiple.

Sin entrar a considerar en sí mismas las respuestas sobre motivación, y limitándonos a la posible influencia de la religiosidad, dos son las pautas que se observan más claramente: por una parte, algunos de los motivos más "ideales", como el prestigio y la vocación, se aducen en razón directa al mayor grado de religiosidad. Por otra, algunos de los más "materiales", como las oportunidades que la Administración ofrece, las posibilidades de promoción que en ella existen, o la no existencia de otras alternativas, se afirman en razón inversa a la religiosidad. Pues bien, de los datos manejados hasta el momento, en especial de los que figuran en la tabla 6 (que muestran una alta consistencia entre origen social y grado de religiosidad), puede concluirse que la motivación diferencial de la tabla 16 no autoriza interpretaciones "espiritualistas". La religiosidad expresa aquí el origen social de los entrevistados y, por ende, sus motivaciones para ingresar en la Administración.

Se preguntaba también en la encuesta por el grado de satisfacción con el trabajo que el entrevistado efectivamente realizaba. Sin repetir aquí las consideraciones del capítulo anterior sobre el alto grado de satisfacción existente (un 71 % declaran estar muy o bastante satisfechos, y sólo un 15 dicen estarlo poco o nada), lo que sí puede destacarse es que los mayores grados de satisfacción coinciden, en general, con los mayores grados de religiosidad, y viceversa. Mientras que sólo un 20 % de los muy buenos católicos están regular, poco o nada satisfechos, en esas situaciones están el 44 % de los indiferentes y el 41 % de los no practicantes.

Interesa ahora continuar la búsqueda de relaciones del grado de religiosidad con otras variables. Hay dos que tienen mucho que ver con el tema de la motivación y satisfacción que acaba de ser discutido. Me refiero a la imagen del éxito en la carrera de un funcionario, y a la opinión acerca del criterio en que se basa la promoción profesional de los funcionarios. La distribución de las respuestas sobre el éxito, ordenadas por el grado de religiosidad de los respondentes, es como se indica en la tabla 17.

De entre las tres imágenes del éxito que superan un 5 % de adhesiones, se destaca con más de dos tercios del total la opinión que cifra el éxito de un funcionario en "alcanzar una sólida reputación científica o técnica"; los dos grupos religiosos que enfatizan más esta actitud, con cuatro quintos de sus respectivos totales, son los muy buenos católicos y los no practicantes. Sin volver aquí sobre las

razones por las que se destaca tanto la actitud más “idealista” y abstracta de todas las que figuraban entre las posibles respuestas, los datos sugieren que el grado de religiosidad no afecta la imagen del éxito. Aunque quizá se pudiera razonar que sí, dado que una de las opciones menos idealistas, la que hace consistir el éxito en situarse bien económica y socialmente, es la destacada por los católicos que sólo practican ocasionalmente: podría argüirse que una actitud reli-

Tabla 17
*Imagen del éxito y religiosidad **

	Total	Muy buen cató- lico	Cató- lico practi- cante	No muy practi- cante	No practi- cante	Indi- ferente
Alcanzar una sólida reputación científica o técnica.....	68	81	69	61	79	65
Alcanzar la máxima categoría administrativa.....	14	13	15	13	8	12
Situarse bien económica y socialmente	8	2	9	12	8	9
Otras y sin respuesta	10	4	7	4	5	14
	100	100	100	100	100	100
N =	(842)	(120)	(454)	(161)	(24)	(34)

* No se incluye a quienes no contestan la variable religiosa.

giosa que expresa poca convicción religiosa (no se abandona la religión, pero tampoco se la practica regularmente) ha de tener cierta afinidad con una imagen “mundana” del éxito. Pero las diferencias porcentuales no son tan grandes como para justificar este tipo de tratamiento.

Las opiniones de los entrevistados acerca de aquello de que depende la promoción de los funcionarios, clasificadas en “universalistas” (buena preparación, iniciativa e ideas propias, antigüedad, y trabajar mucho) y “particularistas” (amistades, pertenencia a algún “grupo”, suerte), es la siguiente:

Tabla 18

Criterios percibidos de promoción, por religiosidad

	Total	Muy buen cató- lico	Cató- lico practi- cante	No muy practi- cante	No practi- cante	Indi- ferente	No contesta
Universalistas	70	80	75	64	67	42	56
Particularistas	23	13	20	30	21	51	30
Otros y no contesta..	7	7	5	6	12	7	14
	100	100	100	100	100	100	100
N =	(842)	(120)	(454)	(161)	(24)	(34)	(49)

La percepción de que la promoción se lleva a cabo con criterios universalistas está en razón directa con el mayor grado de religiosidad; sin embargo, se produce una clara inflexión en el grupo de los no practicantes, cuyos porcentajes rompen el esquema ordinal de la escala de religiosidad. Es curioso constatar que quienes no contestan a la pregunta de religión manifiestan también una clara peculiaridad respecto de la linealidad de la tabla. ¿Por qué la menor religiosidad favorece la percepción de criterios de promoción particularistas? Podría pensarse que quienes se encuentran en dicha posición pueden desarrollar una mayor capacidad crítica, debido a su menor grado de integración en los valores del sistema; pero, si esto es así, sería necesario explicar también la imagen más universalista que ofrecen los no practicantes. Sea de ello lo que fuere, y sin entrar en cuáles sean en realidad los mecanismos de promoción usados en la Administración española, lo que es claro es que la mayor religiosidad pre-dispone a ver en la realidad criterios universalistas.

Pero, por otra parte, y como se vio en el capítulo anterior, los funcionarios de ciertos cuerpos socialmente prestigiosos afirman motivos "idealistas" para el ingreso y criterios universalistas para la promoción, es claro que esos valores se han convertido en "lo que había que decir"¹⁹, aunque no se correspondan con la situación real de los cuerpos de nivel superior que no disfrutaban de los privilegios detentados por aquéllos. De esta manera la actitud religiosa se revela como menos determinante de las actitudes burocráticas de lo que reflejan los datos, pudiéndose afirmar una vez más que su papel no es aquí el de una variable independiente, sino el de un elemento más

en un síndrome mucho más complejo, en el que las características esenciales son las derivadas del origen social de los miembros de la élite burocrática, y de la formación histórica y la estructura de la función pública superior. La religiosidad cumple aquí una función de mediación, de manera que es a través de ella como se expresan otras variables.

7. Religión y mundo empresarial

De entre los rasgos reveladores de la actitud de la élite burocrática hacia el mundo empresarial que puedan estar relacionados con el grado de religiosidad, pueden considerarse dos: la valoración comparativa de un alto funcionario con el alto directivo de una gran empresa, y el consejo que darían los funcionarios a un hijo suyo que dudase entre dedicarse a la función pública o a la empresa privada.

Preguntados acerca de quién tiene más prestigio, más libertad de acción, quién realiza actividades de mayor trascendencia para la vida del país, quién está mejor pagado, y quién está más preparado técnicamente, si un alto funcionario o un alto directivo de una gran empresa, uno y otro de niveles semejantes, las contestaciones son las siguientes:

Tabla 19

*Porcentaje de respuestas favorables a los altos funcionarios, por grado de religiosidad **

	Total	Muy buen católico	Católico practicante	No muy practicante	No practicante	Indiferente	No contesta
Más prestigio	49	52	52	43	40	50	47
Más libertad de acción	31	31	27	41	29	40	33
Actividades de más trascendencia	70	75	72	64	89	68	59
Mejor pagado	6	6	6	4	—	10	14
Más preparado	59	65	62	42	100	50	50

* En cada casilla, 100 equivale al total de respuestas favorables a los altos funcionarios más las favorables a los altos directivos, sin tomar en consideración las referentes a los profesionales libres, a los que también se refería la pregunta. Los porcentajes son los de las favorables a los funcionarios sobre el total 100 indicado.

Las líneas generales de la comparación entre ambas élites, la funcionarial y la de directivos de empresas, son bastante claras: los funcionarios piensan con casi total unanimidad que están peor pagados que los directivos, pese a que realizan actividades de mayor trascendencia para la vida del país en opinión de una abrumadora mayoría, y pese a que están más preparados profesionalmente que los directivos (según 6 de cada 10 entrevistados). La mitad creen tener más prestigio, pero otra mitad se lo atribuye a los directivos; y sólo unos pocos —un tercio— creen que los funcionarios tienen más libertad de acción en su trabajo.

De los datos presentados en la tabla 19 no parece deducirse que el grado de religiosidad influya de manera clara en la comparación valorativa entre los altos funcionarios y los directivos de empresas; lo más que puede decirse es que los más religiosos mantienen una línea algo más optimista en favor de los funcionarios, estando casi siempre un poco por encima de la media, en tanto que los grupos menos religiosos presentan una opinión más fluctuante. Pero en todo caso las diferencias son escasamente significativas.

La otra pregunta antes aludida se formuló en los siguientes términos: “Si un hijo suyo le pidiese consejo, ¿qué le aconsejaría, entrar a trabajar en un organismo público como funcionario, en una empresa privada, o dedicarse a una profesión liberal?” Pues bien, las respuestas fueron las siguientes:

Tabla 20

Consejo profesional a un hijo, por grado de religiosidad

	Total	Muy buen cató- lico	Cató- lico practi- cante	No muy practi- cante	No practi- cante	Indi- ferente	No contesta
Organismo público ..	27	35	29	23	17	24	16
Empresa privada	13	15	13	12	17	9	22
Profesión liberal	44	35	43	52	52	47	45
No sabe o no contesta	15	15	15	13	13	20	16
	100	100	100	100	100	100	100
N =	(842)	(120)	(454)	(161)	(24)	(34)	(49)

Aquí las diferencias por grado de religiosidad sí son bastante claras: si bien un 27 % de los entrevistados aconsejaría a su hijo entrar al servicio de la Administración, ese porcentaje asciende al 35 % entre los muy buenos católicos, en tanto que desciende al 17 % entre los no practicantes; entre los primeros, por tanto, el servicio público cuenta con el doble de apoyos familiares que entre los segundos. La serie de porcentajes es descendente entre quienes se declaran católicos en sus diversos grados, con un nivel particularmente alto entre los más religiosos. El porcentaje de consejos favorables a la Administración entre quienes se declaran indiferentes es más alto que entre quienes son católicos no practicantes. En general, estos datos permitirían una vez más tomar en consideración el viejo tema de la afinidad entre los valores católicos y el servicio en el aparato burocrático estatal: pero, como ya se dijo, este planteamiento excede de los límites del presente trabajo.

Lo que aquí interesa destacar es que la alternativa a aconsejar frente a ingresar en la Administración no es la de dedicarse a actividades empresariales, sino la profesión liberal. La orientación a la empresa privada totaliza tan sólo poco más de un décimo de los posibles consejos, con pautas fluctuantes para los distintos niveles de religiosidad. En cambio, la profesión liberal es claramente la orientación más aconsejada a los hijos de los altos funcionarios: casi la mitad de ellos recibirán este consejo de sus padres, tanto más cuanto menos religiosos sean éstos.

Podría decirse, por tanto, que los altos funcionarios españoles entraron al servicio de la Administración —o así lo afirman— por motivos “ideales”, respondiendo a unas pautas culturales vigentes durante el período en que se produjo su socialización y su decisión profesional. Pero que, habiendo modificado con el tiempo tales valores, en este momento parece predominar como grupo de referencia el de los profesionales libres, y ello con tanta más fuerza cuanto más secularizado afirma ser el respondente. Los más religiosos serían así los más socialmente conservadores, sosteniendo unos valores a los que ellos adhirieron en su momento, mientras que los menos religiosos orientarán a sus hijos más marcadamente en la dirección de la profesión libre.

Por supuesto que la falta de interés por la Administración y la valorización de la profesión liberal han de responder a los profundos cambios operados en los estilos de vida de la sociedad española y, en

general, a su nivel de desarrollo: el subdesarrollo prima los valores de seguridad y estabilidad, en tanto que al existir muchas más oportunidades de trabajos muy diferentes, el valor seguridad cede posiciones frente a otros más adquisitivos y dinámicos.

8. Resumen y conclusiones

La élite burocrática española se presenta a sí misma como caracterizada por un alto grado de religiosidad en comparación con otros grupos sociales del país. Esta característica parece responder, de una parte, al alto origen social de la élite burocrática, que implica niveles de religiosidad más altos que la media, y, de otra, a determinados rasgos ideológicos del sistema político vigente que, al menos durante muchos años, han subrayado los valores religiosos como esenciales para la cultura política y el aparato burocrático. De todas formas, es harto presumible que esta religiosidad sea en buena medida verbal, en términos de pura acomodación externa a un sistema de valores y normas que exige la profesión enfatizada de creencias y prácticas religiosas. Como suele suceder en este tipo de contextos, la religión ha sido mucho más que un asunto privado, especialmente para las clases dirigentes, entre las que ha funcionado como un mecanismo de control social, particularmente intenso durante ciertos años para garantizar indirectamente una ortodoxia política demandada por los rasgos del régimen nacido de la guerra civil. Sólo de esta forma puede interpretarse un fenómeno que se ha calificado expresivamente de “inflación religiosa”.

Esta misma peculiaridad de la actitud religiosa de los burócratas españoles hace que, en general, la religiosidad tienda más a presentarse como parte de un síndrome cultural y político más amplio, que como una variable independiente con capacidad explicativa de otras actitudes y situaciones. El síndrome en cuestión es tanto más claro cuanto mayor es la edad de los entrevistados y cuanto más alta es su procedencia social, y se manifiesta más claramente en los ministerios de más tradición y en los que desenvuelven actividades estratégicamente más importantes para la integración cultural de la sociedad española.

De otro lado, actitudes tales como el grado de modernidad que los altos funcionarios manifiestan en temas como la crítica abierta en la prensa, o el grado de “idealismo” en la motivación para el ingreso

en la Administración, o el de universalismo en sus concepciones del éxito burocrático, deben ser interpretadas con suma prudencia, a la vista de su falta de coherencia con otros elementos mucho más tradicionales, como el propio grado de religiosidad, o la escasa orientación hacia las actividades empresariales, pese a la relativamente positiva valoración del alto directivo de empresas.

La élite burocrática española, pues, por su proximidad al ámbito estrictamente político, y porque el reclutamiento político se realiza en muy buena parte de su seno, puede ser valorada con los datos aquí presentados como un grupo social bastante bien adaptado a los que durante muchos años han sido valores políticamente importantes en el sistema (y que, en buena medida, lo siguen siendo). La impresión general que puede obtenerse es que tanto las actitudes más modernas como la propia religiosidad son predominantemente verbales, tras de las que se encuentra un grupo social cuyo carácter "cerrado" se va erosionando poco a poco, y cuyos esfuerzos no logran encubrir un cierto grado de frustración que puede entenderse como consecuencia de los cambios por los que está atravesando el país. Pero todo ello no puede ser satisfactoriamente explicado, como es obvio, a través de las actitudes religiosas.

NOTAS

1. Alain Darbel y Dominique Schnapper, *Les agents du système administratif*, op.cit., pp. 91 ss.
2. *Op.cit.*, p. 94.
3. *Op.cit.*, p. 95.
4. *Op.cit.*, p. 102.
5. Fundación FOESSA, *Informe sociológico sobre la situación social de España, 1970*, Euramérica, Madrid, 1971, p. 445.
6. *Ibid.*, p. 445.
7. *Ibid.*, p. 442.
8. *Ibid.*, p. 442.
9. Darbel y Schnapper, loc. cit., p. 95-96.
10. *Ibid.*, p. 96.
11. Hubiera sido del mayor interés comparar la religiosidad de los altos funcionarios españoles no sólo con la de los franceses, sino con la de los de otros países. Pero para el caso de Italia Cappelletti no alude al dato, para los Estados Unidos se elude expresamente preguntar sobre el tema por el temor a las dificultades que ello comportaría (cf. W. Lloyd Warner y otros., *The american federal executive*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1963, p. 61,n.), o no se plantea siquiera (Reinhard Bendix, *Higher civil servants in American society*, University of Colorado Press, Boulder, Colorado, 1949), y así en los demás casos.

12. Cf. Juan J. Linz y Amando de Miguel, "La élite funcional española ante la reforma administrativa", art. cit., pp. 204-218.
13. FOESSA, *op.cit.*, pp. 446-449.
14. Linz y de Miguel, art. cit., p. 204.
15. Edward C. Banfield, *Political influence*, The Free Press, Glencoe, 1961, pp. 3 ss.
16. Luciano Cappelletti, *Burocrazia e società*, Giuffrè, Milán, 1968, pp. 273-274.
17. Cappelletti, *op.cit.*, p. 274.
18. *Ibid.*, p. 222.
19. Cf. Linz y de Miguel, art. cit., p. 230.

APENDICE CUESTIONARIO

1. ¿Qué es lo que le movió a Vd., sobre todo a ingresar como funcionario en la Administración Pública? Señale el factor más importante de los de esta lista.

- | | | | |
|--|---|---|---|
| – Las oportunidades de todo orden que ofrece | 0 | – El prestigio del Cuerpo en el que ingresó | 5 |
| – La comodidad del trabajo | 1 | – El interés del trabajo en la administración | 6 |
| – Una vocación política | 2 | – La retribución que se percibe .. | 7 |
| – Las posibilidades de promoción que ofrece | 3 | – La tradición familiar | 8 |
| – La seguridad del empleo | 4 | – No tenía otra salida | 9 |
| – Otros | | | X |

2. Si pudiera empezar de nuevo su vida profesional ¿volvería a entrar en la Administración?

- | | | | |
|-----------------------------------|---|-------------------|---|
| <input type="checkbox"/> Sí | 2 | No sabe | 8 |
| <input type="checkbox"/> No | 5 | No contesta | 9 |

2a. ¿Qué otra cosa haría?

- | | | | |
|--|---|--|---|
| – Ninguna | 2 | – Consejero de una sociedad .. | 6 |
| – Ejercicio liberal de la profesión | 3 | – Trabajo por cuenta ajena en la industria privada | 7 |
| – Asesoramiento profesional de una empresa, sociedad o grupo | 4 | – Otras | 8 |
| – Trabajo por cuenta propia atendiendo una industria o negocio | 5 | | |

3. ¿Está Vd. muy, bastante, poco o nada satisfecho con el trabajo que realiza en su destino actual en la Administración?

- | | | | |
|-----------------------------|---|-------------------------|---|
| – Muy satisfecho | 2 | – Poco satisfecho | 5 |
| – Bastante satisfecho | 3 | – Nada satisfecho | 6 |
| – Regular | 4 | | |

3a. ¿Por qué?

.....

4. ¿En general, qué preferiría Vd.: un puesto de trabajo “hecho”, con funciones perfectamente definidas, o bien un puesto de trabajo que en cierto modo tuviera que “hacerse” Vd. mismo?

- Puesto hecho 2
- Puesto que tenga que hacerse 3
- Da lo mismo 4
- No sabe 8
- No contesta 9

5. ¿Cree Vd. que la Administración le ofrece muchas, bastantes, pocas o ninguna perspectiva de lograr una carrera satisfactoria?

- Muchas 2
- Bastantes 3
- Regulares 4
- Pocas 5
- Ninguna 5
- No sabe 8
- No contesta 9

6. ¿En qué consiste, para Vd. el éxito en la carrera de un funcionario?

- Ser nombrado un cargo político importante 2
- Alcanzar una sólida reputación científica o técnica 3
- Situar bien económica y socialmente 4
- Conseguir éxito en la actividad privada (bufete, clínica, empresa privada, etc.) 5
- Alcanzar la máxima categoría en su carrera administrativa... 6

7. ¿De qué depende, sobre todo, la *promoción* del funcionario en la Administración Pública?

	1.ª en importancia	2.ª en importancia
— De la antigüedad	1	1
— De sus actividades extraprofesionales ...	2	2
— De tener iniciativa e ideas propias	3	3
— De la suerte.....	4	4
— De trabajar mucho.....	5	5
— De las amistades	6	6
— De tener una buena preparación	7	7
— De no plantear problemas a los superiores	8	8
— De pertenecer a un “grupo” determinado	9	9

8. Supongamos ahora que le hablan a Vd. de un determinado funcionario a quien usted no conoce y Vd. quiere ir haciéndose una idea de cómo es él. ¿Cuáles dos de las preguntas siguientes le parece que haría Vd. a quien le hablase de dicho funcionario?

	1.ª en importancia	2.ª en importancia
— De qué provincia es	1	1
— Qué edad tiene	2	2
— Qué carrera tiene.....	3	3



- A qué cuerpo pertenece 4 4
 - Cuál es su forma de pensar 5 5
 - En qué unidades ha estado destinado 6 6
 - En qué centros estudió 7 7
 - Qué puesto ocupa 8 8
 - La familia de que procede 9 9
9. ¿Cuál cree Vd. debiera ser la actitud de los funcionarios respecto del valor que hayan de dar al precedente?
- a) Debe primar sobre cualquier otra consideración, puesto que es *lo más prudente y seguro*, por el hecho de estar ya consagrado 2
 - b) Debe servir como *un elemento importante de juicio*, del que, en general, no conviene separarse sino por poderosas razones . 3
 - c) Debe utilizarse como *un elemento más de juicio*, pero procurando que no se convierta por sistema en el criterio primordial de decisión 4
 - d) No conviene, en general, hacer *demasiado énfasis* en el precedente, ya que puede llegar a impedir una labor auténticamente creadora 5
 - e) En términos generales, *no debe utilizarse el precedente*, pues supone la consagración de la rutina administrativa..... 6
10. ¿Con qué frecuencia lee Vd. el Boletín Oficial del Estado?
- Todos los días 2
 - Con bastante frecuencia . 3
 - De vez en cuando 4
 - Alguna rara vez 5
 - Nunca 6
 - No contesta 9
11. ¿Con qué frecuencia maneja Vd. el Aranzadi de legislación?
- Todos los días 2
 - Con bastante frecuencia 3
 - De vez en cuando 4
 - Alguna rara vez 5
 - Nunca 6
 - No contesta 9
12. Hablando en términos generales, ¿qué alternativa de las de esta lista le parece a Vd. mejor?
- Un funcionario debe, *ante todo*, saber Derecho 1
 - Es *necesario* que los funcionarios sepan Derecho 2
 - Es *conveniente* que los funcionarios sepan Derecho 3
 - El Derecho es necesario, pero *no más que otro tipo* de preparación 4
 - Hay demasiada preocupación por el Derecho en perjuicio de otros tipos de conocimientos más prácticos y eficaces 5

Los conocimientos jurídicos sólo son necesarios para los funcionarios que desempeñan *funciones jurídicas* 6

El funcionario *no necesita* en absoluto saber Derecho..... 7

Y pasando ahora a otro tema, un poco más general,

13. ¿Cree Vd. que, en general, en relación con las necesidades actuales de España, hay un número excesivo de funcionarios, algunos más de los necesarios, los necesarios, harían falta más o harían falta muchos más?

Número excesivo	2	Harian falta más	5
Algunos más de los necesarios...	3	Harian falta muchos más ..	6
		Sobran y faltan	4
			Los necesarios ... 7
			No sabe
			No contesta

13a. ¿Qué tipo de funcionarios son los que sobran?

Con educación superior .	2
Con educación media ...	3
Con educación elemental y primaria	4
No sabe	8
No contesta	9

13b. ¿Qué tipo de funcionarios son los que faltan?

Con educación superior	2
Con educación media ..	33
Con educación elemental y primaria	4
No sabe	8
No contesta	9

14. ¿Cree Vd. que el Cuerpo al que Vd. pertenece, para cumplir sus funciones, tiene un número excesivo de funcionarios, algunos más de los necesarios, los necesarios, harían falta más o harían falta muchos más?

— Número excesivo	2	— Harían falta muchos más ..	6
— Algunos más de los necesarios	3	— No sabe	8
— Los necesarios	4	— No contesta	9
— Harían falta más	5		

15. En algunos países los funcionarios públicos de nivel superior tienen mucha influencia en la política del país, en otros no tienen tanta. ¿Diría Vd. que, en general, en España los funcionarios tienen mucha influencia, regular, poca o ninguna influencia?

— Mucha	2	— Ninguna	6
— Bastante	3	— No sabe	8
— Regular, ni poca ni mucha	4	— No contesta	9
— Poca	5		

16. Se habla mucho de que es necesario modernizar y tecnificar nuestra Administración Pública. Ahora bien, si la introducción de estas nuevas técnicas supusiera

	¿Estaría Vd. de acuerdo?			
	Sí	No	No sabe	No contesta
a) El prescindir de algunas prácticas y procedimientos que hasta el presente han resultado útiles	2	5	8	9
b) El tener que declarar a extinguir determinados Cuerpos.....	2	5	8	9
c) El sustituir el actual sistema de Cuerpos por otro sistema nuevo	2	5	8	9
d) El abandono de prácticas y costumbres e incluso la modificación de determinadas normas de gran tradición y solera en nuestra Administración.....	2	5	8	9
e) La obligación de adiestrar a través de cursos de formación y perfeccionamiento a la gran mayoría de los funcionarios, para adaptarlos eficazmente a las nuevas técnicas y sistemas	2	5	8	9
f) Tener que contratar, con carácter habitual, a directivos y gerentes de la empresa privada ...	2	5	8	9
17. ¿Cree Vd. que el seguir cursillos de perfeccionamiento debería ser <i>obligatorio</i> para todo funcionario, una vez ingresado en la Administración, debiera ser considerado como <i>mérito</i> para ascender, debería ser totalmente <i>libre</i> o piensa que no deberían darse esos cursillos?				
- Obligatorio	2			
- Como mérito	3			
- Libre	4			
- No deberían darse .		5		
- No sabe.....			8	
- No contesta				9
18. ¿Cree Vd. que en los últimos años ha habido alguna innovación importante en la formación de funcionarios en España?				
	Sí		No	
	<u>2</u>		<u>5</u>	

18a. ¿Cuál?

(SI MENCIONA ALCALA):

18b. ¿Qué ventajas e inconvenientes ve Vd. en la acción del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Alcalá?

 Qué ventajas

 Qué inconvenientes

Con respecto, ahora, a la organización concreta de la Administración,

19. ¿Cree Vd. que los Subsecretarios deberían ser nombrados siempre entre funcionarios o considera preferible que sean designados sin exigirse tal requisito?
20. ¿Y los Directores Generales?
21. ¿Y los Subdirectores Generales?

	Subsecretarios	Directores Generales	Subdirectores Generales
Funcionarios.....	2	<u>2</u>	2
Designados	3	↓ 3	3

22. ¿Considera que el Director General del cual Vd. depende debería designarse siempre entre funcionarios de algún Cuerpo concreto?

Sí	No
<u>2</u>	<u>5</u>
↓	

22a. ¿Qué Cuerpo sería éste?

.....

23. ¿Cómo cree Vd. que debería hacerse la designación entre funcionarios para cubrir los puestos de jefatura inferior a Subdirector General?
- Por antigüedad 2
 - Por concurso de méritos 3
 - Discrecionalmente, pero anunciándolo previamente para que puedan solicitarlo los interesados 4
 - Discrecionalmente por la autoridad a la que corresponda 5
 - Otros 7
24. ¿Y los restantes puestos que no supongan jefatura?
- Por antigüedad 2
 - Por concurso de méritos 3
 - Discrecionalmente, pero anunciándolo previamente para que puedan solicitarlo los interesados 4
 - Discrecionalmente por la autoridad a que corresponda 5
 - Otros 7
25. Cuando se plantean problemas importantes que le afectan como funcionario ¿a través de qué fuente suele llegar primero a su conocimiento la existencia de tales problemas?
- Del superior jerárquico inmediato 2
 - De los compañeros del mismo Cuerpo a que pertenece 3
 - De los funcionarios con que trabaja..... 4

- De comentarios o rumores procedentes de personas ajenas de otros departamentos 5
- De información de personas ajenas a la Administración 6
- De la prensa 7

26. ¿Cree Vd. que la crítica abierta en la prensa puede servir de estímulo a una más eficaz actividad en la Administración Pública?

27. ¿Y a una más eficaz acción de los políticos?

	Administración	Políticos
Sí	2	2
No	3	3
No sabe	8	8
No contesta	9	9

28. Cuando tiene que resolver un asunto de tipo oficial ¿qué cree Vd. que hace la mayoría de la gente en España?

- Tratar de resolverlo personalmente 2
- Utilizar amistades 3
- Buscar una buena recomendación 4
- Hacer favores, tener atenciones 5
- Resolverlo siguiendo los trámites normales 6
- Encargárselo a un abogado o gestoría 7

29. ¿Cuál ha sido, en su opinión, el valor que han tenido las siguientes medidas de la presente lista, para lograr un mejoramiento efectivo de la eficacia de la Administración: mucho, bastante, regular, poco o nada?

	Mucho	Bastante	Regular	Poco	Nada	No sabe	No contesta
- Ley de Régimen Jurídico.	2	3	4	5	6	8	9
- Ley de Procedimiento Administrativo	2	3	4	5	6	8	9
- Ley de Funcionarios Civiles del Estado	2	3	4	5	6	8	9
- Ley de retribuciones	2	3	4	5	6	8	9
- Creación de la Comisión Superior de Personal	2	3	4	5	6	8	9
- Creación del Centro de Formación y Perfecc. de Alcalá de Henares	2	3	4	5	6	8	9
- Creación de las Secretarías Generales Técnicas	2	3	4	5	6	8	9
- Creación de las oficinas de Organización y Métodos	2	3	4	5	6	8	9

30. ¿Considera Vd. que las medidas tomadas en los últimos diez años en el marco de la reforma administrativa ... ?

- Han aumentado mucho la eficacia de la Administración 2
- Han supuesto un cierto mejoramiento general 3
- No han supuesto ningún cambio apreciable 4
- Han sido contraproducentes en algunos aspectos 5
- Han sido contraproducentes totalmente 6

31. Como sabe Vd. bien, hay diversas opiniones sobre el tema de la Reforma Administrativa. Por lo que a Vd. respecta, ¿Considera que el Gobierno está realmente interesado en llevar a cabo una reforma Administrativa?

32. ¿Y la Presidencia del Gobierno?

33. ¿Y las autoridades de su Ministerio?

	Gobierno	Presidencia	Autoridades
- Muy interesado	2	2	2
- Bastante interesado	3	3	3
- Regularmente interesado ...	4	4	4
- Poco interesado	5	5	5
- Nada interesado	6	6	6
- No sabe	8	8	8
- No contesta	9	9	9

34. ¿Cree Vd. que una reforma administrativa afectaría sensiblemente al cumplimiento de alguno de estos objetivos?

	Si	No
a) La ordenación de los problemas del campo	2	5
b) La coordinación de la política económica	2	5
c) La planificación de la educación	2	5
d) La garantía de los derechos del particular	2	5

35. ¿Si tuviera Vd. que enfocar una reforma administrativa, en qué *tres* aspectos insistiría?

- Simplificar o reducir el número de documentos 1
- Mejorar la preparación de los funcionarios 2
- Normalizar los impresos 3
- Reducción del gasto público 4
- Mejorar la instalación de las oficinas 5
- Revisar la organización y competencia de las unidades administrativas 6
- Suprimir los organismos inútiles 7
- Mecanizar el trabajo de los servicios 8
- Planeamiento y coordinación de las actividades 9

Refiriéndonos ahora al tema de los Cuerpos de la Administración, voy a hacerle algunas preguntas.

36. ¿Cuál cree Vd. que es el Cuerpo de la Administración que goza de mayor prestigio?
37. ¿Y el Cuerpo que recibe una retribución superior?
38. ¿Y el que tiene mayor influencia?
39. ¿Y el que tiene asignadas funciones más importantes?
40. ¿Y el que tiene mayor preparación?

Cuerpo

- a) Prestigio
- b) Retribución
- c) Influencia
- d) Funciones
- e) Preparación

41. En muchos Cuerpos de Funcionarios existe reglamentariamente o por tradición un Jefe de Cuerpo o un grupo de personas que se preocupan de defender los intereses comunes (de los funcionarios del Cuerpo). ¿Existe también en el suyo?

Sí	2	No sabe	8
No	5	No contesta	9

42. ¿Considera que el Cuerpo al que Vd. pertenece interviene suficientemente en la.....

	Sí	No	No sabe	No contesta
a) Selección de nuevos funcionarios del Cuerpo?	2	5	8	9
b) Nombramiento y destino de los funcionarios del mismo	2	5	8	9
c) Consulta sobre las disposiciones que le afectan ...	2	5	8	9
d) Fijación de complementos de retribución	2	5	8	9

43. ¿Considera que el Cuerpo al que Vd. pertenece tiene en su Ministerio una situación muy, bastante, poco o nada adecuada a la preparación de los funcionarios que lo componen?

— Muy adecuada	2	— Nada adecuada	6
— Bastante adecuada .	3	— No sabe	8
— Regular	4	— No contesta	9
— Poco adecuada	5		

44. ¿Está Vd. satisfecho con los medios con que cuenta su Cuerpo para una defensa satisfactoria de los intereses cuya gestión le está atribuida?

— Muy satisfecho	2	— Nada satisfecho	6
— Bastante satisfecho	3	— No sabe	8
— Regularmente satisfecho	4	— No contesta	9
— Poco satisfecho	5		

Refiriéndonos por último, al tema de las relaciones entre la Administración y la empresa privada:

45. Se ha hablado mucho del intercambio de dirigentes entre la Administración y el mundo de la empresa privada, es decir, del paso de una a otra y viceversa. Unos opinan que está bien y otros que está mal. ¿Qué le parece a Vd?

— Está muy bien	2	— Está muy mal	6
— Está bien	3	— No sabe	8
— Ni una cosa ni otra	4	— No contesta	9
— Está mal	5		

46. ¿A quién beneficiaría más: a la Administración o a la empresa privada?

— Administración	2	— A ninguna de las dos... ..	5
— A las dos por igual	3	— No sabe	8
— Empresa privada	4		

47. ¿Quién cree Vd., en general y comparando niveles semejantes, tiene más prestigio: un alto directivo de una gran empresa, un alto funcionario o un profesional libre bien situado (médico, abogado, arquitecto, etc.)?

48. ¿Y quién tiene más libertad de acción en su trabajo?

49. ¿Quién realiza actividades de mayor trascendencia para la vida del país?

50. ¿Quién está mejor pagado?

51. ¿Quién está más preparado técnicamente para llevar a cabo su misión?

	Directivo	Funcionario	Profesional	No sabe	No contesta
— A) Prestigio	1	2	3	8	9
— B) Libertad de acción ...	1	2	3	8	9
— C) Actividades de trascendencia	1	2	3	8	9
— D) Mejor pagado	1	2	3	8	9
— E) Más preparado	1	2	3	8	9

52. ¿En relación con lo que paga la empresa privada por funciones similares, considera que su retribución es muy superior, ligeramente superior, parecida, ligeramente inferior o muy inferior?

— Muy superior	2	— Ligeramente inferior ...	5
— Ligeramente superior ..	3	— Muy inferior	6
— Parecida	4		

53. ¿Y en relación con los funcionarios de otros Ministerios que ocupan puestos de parecida importancia, considera que la retribución que Vd. percibe es muy superior, ligeramente superior, parecida, ligeramente inferior o muy inferior?

— Muy superior	2	— Muy inferior	6
— Ligeramente superior ..	3	— No sabe	8
— Parecida	4	— No contesta	9
— Ligeramente inferior ...	5		

54. ¿En relación con los funcionarios de otros Cuerpos de su Ministerio para los que se exige título superior, considera que la retribución que Vd. percibe es muy superior, ligeramente superior, parecida, ligeramente inferior o muy inferior?

- | | | | |
|----------------------------|---|----------------------|---|
| — Muy superior | 2 | — Muy inferior | 6 |
| — Ligeramente superior .. | 3 | — No sabe | 8 |
| — Parecida | 4 | — No contesta | 9 |
| — Ligeramente inferior ... | 5 | | |

55. ¿De qué dos circunstancias, de las de la siguiente lista, cree Vd. que debe *depender fundamentalmente* la retribución complementaria de los funcionarios?

- La clase de actividad o trabajo que en realidad se desarrolla 2
- El rango jerárquico alcanzado..... 3
- El número de años de servicio 4
- La especialidad que posea 5
- El Cuerpo de Funcionarios a que pertenece 6
- El título o grado de formación exigido..... 7
- El grado de dedicación a la función pública 8
- Otros 9

56. ¿Aparte de las normas generales dictadas por Ley, de qué órgano de la Administración debería, a su juicio, depender en concreto la fijación de las retribuciones a los funcionarios?

- De la Presidencia del Gobierno 2
- Del Ministerio de Hacienda..... 3
- De cada Ministerio en particular..... 4
- De cada Subsecretaría o Dirección General 5
- De cada cuerpo de Funcionarios 6

57. ¿Considera Vd. muy, bastante, poco o nada satisfactorio el coeficiente asignado a su Cuerpo?

- | | | | |
|-----------------------------|---|----------------------------|---|
| — Muy satisfactorio | 2 | — Nada satisfactorio | 6 |
| — Bastante satisfactorio .. | 3 | — No sabe | 8 |
| — Regular | 4 | — No contesta | 9 |
| — Poco satisfactorio | 5 | | |

Para acabar voy a hacerle unas breves preguntas de tipo personal:

58. ¿Cuál era —o es— la ocupación de su padre? (SI TIENE O HA TENIDO VARIAS, LA QUE LE HA OCUPADO LA MAYOR PARTE DE SU VIDA)

.....

59. ¿Y la del padre de su mujer? (SI NO FUESE CASADO O VIUDO, ANOTARLO)

.....

60. ¿Y la ocupación de su abuelo paterno?

.....

61. ¿A qué clase social diría Vd. que pertenece la familia en la que Vd. nació?

- | | | | |
|--------------------|---|---------------------|---|
| — Alta | 2 | — Media baja | 4 |
| — Media alta | 3 | — Trabajadora | 5 |

62. ¿Y a qué clase diría que pertenece Vd. hoy?

- | | | | |
|--------------------|---|---------------------|---|
| — Alta | 2 | — Media baja | 4 |
| — Media alta | 3 | — Trabajadora | 5 |

63. ¿Cuántos hermanos varones tiene —o ha tenido— mayores de 21 años?

..... Número de hermanos

64. ¿Cuál es —o era— su ocupación?

	<u>N.º de hermanos</u>	<u>Ocupación</u>
Ninguno	0	
Uno	1	.....
Dos	2	.....
Tres	3	.....
Cuatro	4	.....
Cinco	5	.....
Seis	6	.....
Siete	7	.....
Ocho	8	.....
Nueve y más	9	.....

65. ¿En qué año ingresó en la Administración?

Año.....

66. ¿En dónde fue su primer destino?

- Fue en Madrid 2
 — No fue en Madrid .. 3

66a. ¿Cuándo vino Vd. a Madrid? Año.....

67. ¿Ejerce Vd. otro tipo de ocupaciones o actividades, aparte de las que le ocupan como funcionario de la Administración Pública?

<u>Sí</u>	<u>No</u>
<u>2</u>	<u>5</u>

<p>67a. ¿Cuáles?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ejercicio liberal de la profesión 2 – Asesoramiento profesional de una empresa, sociedad o grupo 3 – Por cuenta propia, atendiendo una industria o negocio..... 4 – Consejero de una sociedad 5 – Por cuenta ajena en la industria privada 6 – Otras 7 	<p>67b. ¿Le gustaría a Vd. ejercerlas?</p> <ul style="list-style-type: none"> – Sí 2 – No 3 – No sabe 8 – No contesta .. 9
--	--

68. ¿Ostenta o tiene derecho a un título de nobleza?

- Ostenta 2
- Tiene derecho 3

68a. ¿Cuál?

.....

68. ¿Pertenece Vd. a alguna comisión, junta, o comité en razón de su cargo?

Sí
2

No
5

<p>69a. ¿Cuántas dentro de su Ministerio?</p> <p>.....</p> <p>69b. ¿Y cuántas interministeriales o mixtas (de la Administración y representantes de los particulares)?</p> <p>.....</p>

70. ¿Si un hijo suyo le pidiese consejo, qué le aconsejaría: entrar a trabajar en un organismo público como funcionario, en una empresa privada o dedicarse a una profesión liberal?

- | | |
|----------------------------|-----------------------|
| – Organismo público 2 | – No sabe..... 8 |
| – Empresa privada 3 | – No contesta 9 |
| – Profesión liberal..... 4 | |

71. ¿Cuál es la profesión de sus tres mejores amigos?

	Primer amigo	Segundo amigo	Tercer amigo
– No tiene amigos	0	0	0
– Funcionario del mismo cuerpo	1	1	1
– Funcionario de otro cuerpo .	.....	.....	.....
– Otras ¿Cuáles?.....	.....	.....	.....

72. ¿A qué Clubs o Sociedades pertenece usted, de la lista que a continuación le voy a leer?

– Club de Campo	2	– Sociedad de Tiro de Somontes	5
– Casino de Madrid.....	3	– Soc. Hípica del Hip. de Madrid	6
– Club Puerta de Hierro	4	– Círculo de Bellas Artes	7
		Ninguno.....	0

73. Ahora le vamos a hacer una pregunta de carácter más personal, que, si quiere, puede usted no contestar. ¿Le importaría clasificarse en uno de los grupos que hemos puesto en esta lista?

– Muy buen católico	2	– Católico no practicante	5
– Católico practicante	3	– Indiferente	6
– Católico no muy practicante	4	– No contesta	9

BIBLIOGRAFÍA

- AHAMAD, Muneer: *The civil servant in Pakistan*, Oxford University Press, Karachi, 1964.
- ALBROW, Martin: *Bureaucracy*, Praeger, Nueva York, 1970.
- ALONSO, José Ramón: *Historia política del Ejército español*, Editora Nacional, Madrid, 1974.
- AMMASSARI, P., F. GARZONIO y F. FERRARESI: *Il burocrate di fronte alla burocrazia* (Parte seconda de *La burocrazia periferica e locale in Italia: Analisi sociologica*), Giuffrè, Milán, 1969.
- ANDERSON, Charles W.: *The political economy of modern Spain*, The University of Wisconsin Press, Madison, 1970.
- ANTON, T. J., C. LINDE y A. MELLBOURN: *Bureaucrats in politics: A profile of the swedish administrative elite*, 62 Annual Meeting of the Society for the Advancement of Scandinavian Study, Nueva York, mayo 1972, multicopiado.
- ARMSTRONG, John A.: *The soviet bureaucratic elite*, Praeger, Nueva York, 1959.
- ARMSTRONG, John A.: *The european administrative elite*, Princeton University Press, Princeton, 1973.
- ARTOLA, Miguel: *Los orígenes de la España contemporánea*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.
- ARTOLA, Miguel: "La burocracia y la sociedad española. Perspectiva histórica", en *Sociología de la Administración pública española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid, 1968.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, ed.: *La burocracia en España*, número monográfico de *Información Comercial Española*, n.º 522 (febrero 1977).
- BANFIELD, Edward C.: *Political influence*, The Free Press, Glencoe, 1961.
- BAÑON MARTINEZ, Rafael: "El Proyecto de Ley de incompatibilidades de los Procuradores en Cortes. Un comentario sobre la presencia en la Cámara de la Burocracia española", *Revista Española de la Opinión Pública*, n.º 38 (octubre-diciembre 1974).
- BARNARD, Chester, I.: *Las funciones de los elementos dirigentes*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.

- BARNARD, Chester, I.: "Functions and pathology of status systems in formal organizations", en William F. Whyte, ed., *Industry and Society*, McGraw-Hill, New York, 1946.
- BELTRAN, Miguel: "Datos para el estudio de los funcionarios públicos en España", *Documentación Administrativa*, n.º 83 (noviembre 1964).
- BELTRAN, Miguel: "La edad de los funcionarios públicos", *Sociología de la Administración pública española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid, 1968.
- BENDIX, Reinhard: *Higher civil servants in American society*, University of Colorado Press, Boulder, Colorado, 1949.
- BENEYTO, Juan: *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Aguilar, Madrid, 1958.
- BERGER, Morroe: *Bureaucracy and society in Modern Egypt*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1957.
- BOTTOMORE, T. B.: "La mobilité sociale dans la Haute Administration française", *Cahiers Internationaux de Sociologie*, XIII (1952).
- BOTTOMORE, T. B.: "Higher civil servants in France", *Transactions of the Second World Congress of sociology*, vol. 2, 1954.
- BOTTOMORE, T. B.: *Elites and society*, Basic Books, Nueva York, 1964.
- BOTTOMORE, T. B.: "The administrative elite", en Irving L. Horowitz, ed., *The new sociology*, Oxford University Press, Nueva York, 1964.
- BOTTOMORE, T. B.: *Sociology as social criticism*, George Allen & Unwin, Londres, 1975.
- CAPPELLETTI, Luciano: *Burocrazia e società*, Giuffrè, Milán, 1968.
- CARR, Raymond: *España, 1808-1939*, Ariel, Barcelona, 1969.
- CARRASCO CANALS, Carlos: *La burocracia en la España del siglo XIX*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1975.
- CHAPMAN, Brian: *The profession of government*, George Allen & Unwin, Londres, 1959.
- CHAPMAN, Brian: *Police State*, Praeger, Nueva York, 1970.
- CHRISTIANSEN, E.: *Los orígenes del poder militar en España, 1800-1854*, Aguilar, Madrid, 1974.
- COLE, Taylor: "Italy's fascist bureaucracy", *The American Political Science Review*, n.º 32 (1938).
- COLE, Taylor: *The Canadian bureaucray*, Duke University Press, Durham, North Carolina, 1949.
- COLE, Taylor: *The Canadian bureaucracy and federalism, 1947-1965*, University of Denver, 1966, multicopiado.
- COMISION SUPERIOR DE PERSONAL: *Funcionarios de la Administración civil del Estado y personal contratado. Índice alfabético*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1966.
- COS-GAYON, Fernando: *Historia de la Administración pública de España*, Villetti, Madrid, 1851.

- CROZIER, Michel: *The bureaucratic phenomenon*, The University of Chicago Press, Chicago, 1964.
- CROZIER, Michel, y otros: *Où va l'administration française?*, Les Editions d'Organisation, Paris, 1974.
- DAHRENDORF, Ralf: "Recent changes in class structure of European societies", *Daedalus* (invierno, 1965).
- DALAND, Robert T.: *Brazilian planning: development, politics, and administration*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1967.
- DALBY, M. T., y M. S. WERTHMAN: *Bureaucracy in historical perspective*, Scott & Foreman, Illinois, 1971.
- DALE, H. E.: *The higher civil service of Great Britain*, Oxford University Press, Londres, 1941.
- DARBEL, Alain, y Dominique SCHNAPPER: *Morphologie de la haute Administration française*, vol. I, *Les agents du système administratif*, Mouton, Paris-La Haya, 1969, y vol. II, *Le système administratif*, idem, 1972.
- DARBEL, Alain, y Dominique SCHNAPPER: "Taille et effect de la taille dans la haute fonction publique", *Sociologie du Travail*, IV (1971).
- DARBEL, Alain, y Dominique SCHNAPPER: "Distance au role et comportements quotidiens dans la haute fonction publique", en *Annuaire International de la Fonction Publique, 1970-1971*, Institut International d'Administration Publique, Paris, 1971.
- DARBEL, Alain, y Dominique SCHNAPPER: "Un point de vue sur la haute fonction publique", *La Revue Administrative* (enero-febrero, 1973).
- DATA, S. A.: *Quién es quién en las Cortes*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1969.
- DATA, S. A.: *La selección de Técnicos de Administración Civil en la ENAP*, Madrid, 1970, multicopiado.
- DEMARCHI, Franco: *La burocrazia centrale in Italia. Analisi sociologica*, Giuffrè, Milán, 1965.
- DEMARCHI, Franco: *L'ideologia del funzionario* (Parte prima de *La burocrazia periferica e locale in Italia: Analisi sociologica*), Giuffrè, Milán, 1969.
- DENTIN, Charles F.: *Patterns of Costa Rican politics*, Allyn and Bacon, Boston, 1971.
- DIAMANT, Alfred: "Tradition and innovation in French administration", *Journal of Comparative Administration*, I, n.º 2 (1968).
- DIAMANT, Alfred: "Bureaucracy and administration in Western Europe: A case of not-so-benign neglect", *Policy Studies Journal*, I, n.º 3 (1973); una versión más extensa, Indiana University, multicopiado.
- DIAZ PLAJA, Guillermo L.: *Las élites españolas*, Cuadernos para el diálogo, Madrid, 1973.
- DIRECCION GENERAL DE EMPLEO: *Dinámica del empleo en 1965*.
- DIRECCION GENERAL DE LA FUNCION PUBLICA: *Estudio sobre el personal*

- de los organismos autónomos*, Madrid, 1968.
- DIRECCION GENERAL DE LA FUNCION PUBLICA: *Evolución y previsión de efectivos en la Administración civil del Estado*, Madrid, 1974.
- DOGAN, Mattei, ed.: *The mandarins of Western Europe. The political role of top civil servants*, Wiley, Nueva York, 1975.
- DOWNS, Anthony: *Inside bureaucracy*, Little, Brown and Co., Boston, 1967.
- EHRMANN, Henry W.: "French bureaucracy and organized interests", *Administrative Science Quarterly*, V, n.º 4 (1961).
- ELDERSVELD, S. J., V. JANANNADHAM y A. P. BARNABAS: *The citizen and the administrator in a developing democracy*, Scott & Foreman, Glencoe, Illinois, 1968.
- ESCUADERO, José A.: *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1969.
- FEO, J. Julio, y J. L. ROMERO: "La Administración pública comparada en tres países continentales: España, Francia y Alemania", *Sociología de la Administración pública española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid, 1968.
- FESTINGER, Leon: *A theory of cognitive dissonance*, Row Peterson, Evanston, Illinois, 1957.
- FESTINGER, Leon, y Elliot ARONSON: "Activación y reducción de la disonancia en contextos sociales", en J. R. Torregrosa, ed, *Teoría e investigación en la psicología social actual*, Instituto de la Opinión Pública, Madrid, 1974.
- FOESSA, Fundación: *Informe sociológico sobre la situación social de España, 1970*, Euramérica, Madrid, 1971.
- FRIEDRICH, Carl J., y Taylor COLE: *Responsible bureaucracy. A study of the Swiss civil service*, Cambridge University Press, Cambridge, 1932.
- FRY, Geoffrey Kingdon: *Statesmen in disguise: The changing role of the Administrative Class of the Home Civil Service*, Macmillan, Londres, 1969.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.: *La Administración española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.
- GARRIDO FALLA, F.: *La nueva legislación sobre funcionarios públicos en España*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1964.
- GLADDEN, E. N.: *Civil service or bureaucracy?*, Staples, Londres, 1956.
- GLADDEN, E. N.: *Civil services of the United Kingdom, 1855-1970*, Cass, Londres, 1967.
- GOMEZ-REINO, M., y F. ANDRES ORIZO: "Burocracias pública y privada", *Sociología de la Administración pública española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid, 1968.
- GONZALEZ ALONSO, B.: *El Corregidor castellano*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970.

- GONZALEZ-HABA, V., y ALVAREZ RICO, M.: "La carrera administrativa", *Documentación Administrativa*, n.º 164 (marzo-abril, 1975).
- GOURNAY, Bernard: *Introduction a la science administrative*, Armand Colin, Paris, 1966.
- GREGOIRE, Roger: *La fonction publique*, Armand Colin, Paris, 1954.
- GUAITA, Aurelio: *Nueva bibliografía española de Derecho administrativo*, ENAP, Madrid, 1969.
- GUTIERREZ REÑÓN, Alberto: "Estructura de la burocracia española", *Revista Española de la Opinión Pública*, Madrid, n.º 3 (1966).
- GUTIERREZ REÑÓN, Alberto: "The Spanish public service", tirada aparte de la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1969. Hay trad. española, *La función pública española*, multicopiado, s.l.n.a.
- HALSEY, A. H., y I. M. CREWE: *Social Survey of the Civil Service*, publicado como vol. 3 (1) del Fulton Report, H. M. S. O., Londres, 1969.
- HERZ, John: "Political views of the West German civil service", en Hans Speier y W. Phillips Davison, eds., *West German leadership and foreign policy*, Nueva York, 1957.
- HILL, Michael J.: *The sociology of public administration*, World University, Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1972.
- HOPKINS, Jack W.: *The government executive in modern Peru*, The University of Florida Press, Gainesville, 1967.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION LOCAL: *Anuario estadístico de las corporaciones locales*, Madrid, varios años.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: *Censo del personal civil del Estado y sus familiares, 1952*, Madrid, 1954.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA: *Encuesta de la población activa, 1966*, Madrid, 1967.
- JACOB, Herbert: *German administration since Bismarck*, Yale University Press, New Haven, 1963.
- JIMENEZ BLANCO, José: "La calidad de la enseñanza en España", *La educación en España*, Centro de Estudios Sociales, Madrid, 1969.
- JUNQUERA, Juan: "La crisis de las oposiciones: el declive del número de aspirantes", *Documentación Administrativa*, n.º 145 (enero-febrero, 1972).
- JUNQUERA, Juan: *La crisis de las oposiciones*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1972.
- KELSALL, R. K.: *Higher civil servants in Britain*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1955.
- KELSALL, R. K.: "Recruitment to the higher civil service: how has the pattern changed?", en Philip Stanworth y Anthony Giddens, eds., *Elites and power in British society*, Cambridge University Press, Cambridge, 1974.
- KILPATRICK, F. P., y otros: *The image of the Federal Service*, Brookings, Washington, 1964.

- KINGSLEY, J. Donald: *Representative bureaucracy*, The Antioch Press, Yellow Springs, Ohio, 1944.
- LALINDE, Jesús: *Los medios personales de gestión del poder público en la historia española*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970.
- LAPALOMBARA, Joseph, ed.: *Bureaucracy and political development*, Princeton University Press, Princeton, 1963.
- LAPALOMBARA, Joseph: *Interest groups in Italian politics*, Princeton University Press, Princeton, 1964.
- LINZ, Juan J.: "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España", en M. Fraga, J. Velarde y S. del Campo, eds., *La España de los años 70*, vol. III, *El Estado y la política*, t. I, Moneda y Crédito, Madrid, 1974.
- LINZ, Juan J. y José CAZORLA: "Religiosidad y estructura social en Andalucía: la práctica religiosa", *Anales de Sociología*, n.º 4-5 (1968-1969).
- LINZ, Juan J., y Amando DE MIGUEL: "La élite funcionarial española ante la reforma administrativa", *Sociología de la Administración pública española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid, 1968.
- LONG, Norton E.: "Bureaucracy and constitutionalism", *The American Political Science Review*, n.º 46.
- LOPEZ PINTOR, Rafael: *Two bureaucratic phenomena: formalism and satisfaction within the Chilean administration*, 8.º Congreso Mundial de Sociología, Toronto, 1974, multicopiado.
- LOPEZ PINTOR, Rafael, y R. BUCETA: *Los españoles de los años 70. Una versión sociológica*, Tecnos, Madrid, 1975.
- MANNHEIM, Karl: *Ideology and utopia*, Harcourt, Brace & World, Nueva York, s.f.
- MANNHEIM, Karl: *Essays on sociology and social psychology*, Oxford University Press, Nueva York, 1953.
- MAYNTZ, Renate, y Fritz W. SCHARPF: *Policy-making in the German federal bureaucracy*, Elsevier, Amsterdam, 1974.
- MCGREGOR, Jr., Eugene B.: "Politics and the career mobility of bureaucrats", *The American Political Science Review*, LXVIII, n.º 1 (1974).
- MEDHURST, Kenneth N.: *Government in Spain. The executive at work*, Pergamon Press, Oxford, 1973.
- MEILAN, José Luis: *La función pública española en la doctrina científica*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1962.
- MEYNAUD, Jean: *Introducción a la ciencia política*, Tecnos, Madrid, 1960.
- MOYA, Carlos: *Burocracia y sociedad industrial*, Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 1972.
- NIETO, Alejandro: "Administración y burocracia", en *Estudios en homenaje a Jordana de Pozas*, vol. I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.
- NIETO, Alejandro: *La retribución de los funcionarios públicos en España*, Revista de Occidente, Madrid, 1967.

- NIETO, Alejandro: "Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios", en *Estudios sobre la burocracia española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.
- OLIVA, A. de la: "La articulación en cuerpos de la función pública española", *Documentación Administrativa*, Madrid, n.º 96 (1965).
- OLIVA, A. de la, y A. GUTIERREZ REÑON: "Los cuerpos de funcionarios", *Sociología de la Administración pública española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid, 1968.
- PARADA, José Ramón: *Sindicatos y asociaciones de funcionarios*, Tecnos, Madrid, 1968.
- PARRIS, Henry: "Recruitment and training for the civil service: The French and British traditions compared", *African Administrative Studies* (1969).
- PAVIA, Manuel: *El Ejército del Centro*, Madrid, 1878.
- PAYNE, Stanley G.: *Los militares y la política en la España contemporánea*, Ruedo Ibérico, Paris, 1968.
- PRESTHUS, Robert: *The organizational society*, Random House, Nueva York, 1962.
- PUTNAM, Robert D.: *The political attitudes of senior civil servants in Western Europe: A preliminary report*, Institute of Public Policy Studies, The University of Michigan, 1972, multicopiado.
- REISSMAN, Leonard: "A study of the role conceptions in bureaucracy", *Social Forces*, n.º 27 (1949).
- RIDLEY, F., y J. BLONDEL: *Public administration in France*, Barnes & Noble, Nueva York, 1964.
- RIPER, Paul van: *History of the United States civil services*, Row & Peterson, Evanston, Illinois, 1958.
- ROBSON, William A., ed.: *The civil service in Britain and France*, MacMillan, Nueva York, 1956.
- ROBSON, William A.: *The British civil servant*, George Allen & Unwin, Londres, 1937.
- ROOS, L. L., y N. P. ROOS: *Managers of modernization. Organization and elites in Turkey (1950-1969)*, Harvard University Press, Cambridge, 1971.
- ROSEMBERG, Hans: *Bureaucracy, aristocracy and autocracy*, Beacon Press, Boston, 1958.
- RÜHL, Alfred: "Sobre el espíritu económico en España", *Textos olvidados*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973.
- RUSSELL-SMITH, Enid: *Modern bureaucracy: The Home Civil Service*, Longman, Londres, 1975.
- SCARROW, H. A.: *The higher public service of the Commonwealth of Australia*, Duke University Press, Durham, North Carolina, 1957.
- SEDAS NUNES, Aderito: *Sociologia e ideologia do desenvolvimento*, Moraes, Lisboa, 1968.

- SEMINARIO DE LA 2.^a CATEDRA DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACION: *La burocracia en la sociedad española*, Facultad de Ciencias Políticas, Madrid, 1971, multicopiado.
- SERVICIO DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACION DE LA DIRECCION GENERAL DE LA FUNCION PUBLICA: "Datos sobre el empleo en el sector público español", *Documentación Administrativa*, números 166 (julio-agosto 1975), 167 (septiembre-octubre 1975), y 168 (noviembre-diciembre 1975).
- SHARP, Walter R.: *The French civil service: bureaucracy in transition*, MacMillan, Nueva York, 1931.
- SILVA MICHELENA, J. A.: "The Venezuelan bureaucrat", en F. Bonilla y J. A. Silva Michelena, eds., *A strategy for research on social policy*, The M. I. T. Press, Cambridge, 1967.
- SISSON, C. H.: *The spirit of British Administration*, Faber, Londres, 1959.
- SIWEK-POUYDESSEAU, Jeanne: *Le personnel de direction des Ministères*, Armand Colin, París, 1969.
- SOUDET, P.: *L'administration vue par les siens... et par d'autres*, Berger-Levrault, París, 1960.
- STANLEY, David T.: *The higher Civil Service*, Brookings Institution, Washington, 1964.
- STRAUSS, Eric: *The ruling servants. Bureaucracy in Russia, France and Britain*, Praeger, Nueva York, 1961.
- SUBRAMANIAM, V.: *Social background of India's administrators*, Government of India, Nueva Delhi, 1971.
- SULEIMAN, Ezra N.: "The French bureaucracy and its students", *World Politics* (octubre 1970).
- SULEIMAN, Ezra N.: "Sur les limites de la mentalité bureaucratique: conflits des rôles entre cabinets ministériels et directeurs", *Sociologie du Travail*, n.º 4 (1972).
- SULEIMAN, Ezra N.: *Politics, power and bureaucracy in France. The administrative elite*, Princeton University Press, Princeton, 1974.
- TAUSSIG, F. W., y C. S. JOSLYN: *American business leaders*, MacMillan, Nueva York, 1932.
- TIRYAKIAN, Edward A.: "Occupational satisfaction and aspiration in a underdeveloped country, The Philippines", *Economic Development and Cultural Change*, VII (1959).
- TOHARIA, José Juan: *El juez español. Un análisis sociológico*, Tecnos, Madrid, 1975.
- VARIOS AUTORES: *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970, *II Symposium*, idem, 1971, *III Symposium*, idem, 1974.
- VARIOS AUTORES: *Estudios sobre la burocracia española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.

- VARIOS AUTORES: *II Jornadas sobre Función Pública*, Asociación Española de Administración Pública, Madrid, 1974.
- VARIOS AUTORES: *Sociología de la Administración pública española*, Centro de Estudios Sociales, Madrid, 1968.
- VIGON, Jorge: *Historia de la Artillería española*, 3 vols., Madrid, 1947.
- WALKER, J. L.: "A critique of the elitist theory of democracy", *The American Political Science Review*, n.º 60.
- WARNER, W. Lloyd, y James C. ABEGGLEN: *Occupational mobility in American business and industry, 1928-1952*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1955.
- WARNER, W. Lloyd, y otros: *The American federal executive*, Yale University Press, New Haven, 1963.
- WILKINSON, R.: *Governing elites*, Oxford University Press, Nueva York, 1969.
- WYNIA, Bob L.: "Federal bureaucrats' attitudes toward a democratic ideology", *Public Administration Review*, XXXIV, n.º 2 (1974).

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	7
Capítulo 1. — <i>El estudio de la élite burocrática</i>	11
1. Administración pública y administradores	11
2. Élités burocráticas y sociedad	18
3. Élite burocrática y Administración	22
4. La investigación sobre la élite burocrática española	26
<i>Apéndice: El estudio de las élites burocráticas</i>	30
Capítulo 2. — <i>La élite burocrática en la Administración española</i>	43
1. Introducción: la formación de la burocracia española	43
2. El proceso de profesionalización burocrática	44
3. El proceso de diferenciación de la élite	48
4. Posición actual de la élite burocrática	50
Capítulo 3. — <i>Quiénes son los funcionarios de élite</i>	62
1. Introducción	62
2. Sexo	66
3. Edad	70
4. Origen regional	79
5. Origen social	82
6. Titulación académica	89
7. Pertenencia a un cuerpo	93
8. Pertenencia a un Ministerio	94
Capítulo 4. — <i>Los cuerpos de funcionarios</i>	97
1. El sistema de cuerpos de funcionarios	97
2. Autogobierno corporativo	101
3. La organización de los cuerpos	111
4. Satisfacción e insatisfacción corporativas	123
5. Conclusión. El “espíritu de cuerpo”	140

Capítulo 5. — *La mentalidad jurídico-administrativa*

1. Introducción. Administración y Derecho
2. Opiniones sobre la formación jurídica de los funcionarios
3. Valor del precedente
4. Manejo de disposiciones y textos legales
5. Resumen y conclusiones

Capítulo 6. — *La Administración vista por la élite burocrática* .

1. La satisfacción en el trabajo
2. El número de funcionarios
3. La reforma administrativa
4. Provisión de puestos de trabajo y carrera funcional

Capítulo 7. — *La religiosidad de la élite burocrática*

1. Introducción
2. El grado de religiosidad de los altos funcionarios
3. La religiosidad como variable dependiente
4. Religiosidad y estructuras administrativas
5. La religiosidad como variable independiente: religión y política
6. Religión y Administración pública
7. Religión y mundo empresarial
8. Resumen y conclusiones

Apéndice: Cuestionario

Bibliografía

