

Burocracia e transición política. Algúns apuntamentos sobre o caso español (1975-1982)

Profesora de ciencia política.
Facultade de Socioloxía.
Universidade da Coruña

Laura Román Masedo

I.

Introducción

A cuestión da "identidade parcial" entre a burocracia e outros grupos de poder foi unha das principais liñas de investigación no estudio das elites político-administrativas no noso país durante os últimos vinte anos¹. Os resultados destes estudos puxeron de manifesto, polo que a este traballo se refire, que aquela identidade parcial caracterizou a relación entre política

¹ BAENA DEL ALCÁZAR, M., "El poder económico de la burocracia en España" e "Los ministros burócratas" en *Información Comercial Española*, n.º 522, 1977; BAENA DEL ALCÁZAR, M., e J.M., GARCÍA MADARIA, "Élite franquista y burocracia en las Cortes actuales" en *Sistema*, n.º 28, 1979; BAENA DEL ALCÁZAR, M., L., GARRIDO, e N., PIZARRO, "La élite española y la presencia en ella de los burócratas" en *Documentación Administrativa* n.º 200, 1984; BAENA DEL ALCÁZAR, M., e N., PIZARRO, "The Structure of the Spanish Political Elite", MOORE, G., (ed.), *Studies on the National Structure of Elite Groups*, Vol.1, JAI Press, Greenwich, 1985; BAÑÓN MARTÍNEZ, R., "Burocracia, burócratas y poder político" en *Información Comercial Española*, n.º 522, 1977; ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J., *Burocracia y poder político en el Régimen Franquista*, INAP, Madrid, 1984.

e Administración en España e fíxoo, de moi distintas maneiras, polo menos dende o período da Restauración borbónica². Neste contexto, é posible afirmar que as interpretacións³ tradicionais do papel da burocracia pública respecto doutras institucións do sistema político, dificilmente poden aplicarse ó caso español, a non ser que isto se faga coa intención de comparar situacións ben distintas. Así, a burocracia española nin xogou o papel que a teoría liberal lles asignou ás burocracias públicas, como instrumento neutral de execución de decisións tomadas polo poder "político", nin tampouco poden atribuírselle doses de autonomía que deixen fóra da análise a súa relación con outras institucións sociais e políticas⁴. O asunto, cremos, é algo máis complexo. E éo, para empezar, porque descarta-la subordinación e a autonomía como cualificativos para defini-lo papel da burocracia española dentro dun contexto político-social máis amplo, obríganos, polo menos, a formular algunha hipótese alternativa sobre o dito papel...

O obxectivo destas páxinas é, sen embargo, moito máis modesto. Neste sentido, o traballo refírese só a un dos múltiples aspectos da identidade parcial entre burocracia e outros grupos de poder, como é a ocupación de postos políticos por altos funcionarios⁵. Dentro do contexto máis amplo da relación entre política e Administración no noso país, propoñémonos analizar-la dita ocupación para o caso dos altos cargos da Administración central civil do Estado⁶ durante o período da transición política. Sen entrar agora nas diferentes posicións en torno á delimitación cronolóxica da transición española, nin nas dificultades para determina-lo contido preciso do concepto de "alto cargo", entenderemos por transición o tempo que transcorre entre a morte do xeneral Franco e a chegada ó poder do Partido Socialista, e por "altos cargos" o conxunto de postos de nomeamento por decreto que, dentro do Executivo, van dende o de ministro ata o de director xeral.

Non se trata, sen embargo, de aborda-la cuestión anterior fóra dun contexto máis amplo, nin de asoballa-lo lector cun aluvión de datos sobre cántos funcionarios ocupaban qué postos. Polo tanto, antes de entrar na análise das cifras relativas á ocupación de postos por altos funcionarios nos altos cargos ACCE, referímonos brevemente, en primeiro lugar, ás principais correntes no estudio da relación entre política e Administración dende principios dos anos 70 e, en segundo lugar, ás dificultades que encerra o estudio da relación entre política e Administración no marco máis amplo do problema burocracia/democracia en momentos de transición política.

² Véxase JULIÁN ÁLVAREZ, *op. cit.*, páx. 114, 1984.

³ Interpretacións, por outra parte, que moitas veces teñen un carácter claramente normativo.

⁴ Neste sentido, facemos nosa a seguinte afirmación de Ezra Suleiman: "This two extreme views -subordination and autonomy- of the role of bureaucracy in a political system have had an unfortunate consequence: the have hindered the study of the bureaucracy as an integral, and dynamic, part of the political system. In other words, the bureaucracy has seldom been seen as an institution that operates within the larger politico-administrative framework", SULEIMAN, E., *Politics, Power and the Bureaucracy in France. The Administrative Elite*, Princeton University Press, Princeton, páx. 6, 1974.

⁵ Utilizaremos este termo como sinónimo do de burócrata. Ambos refírense a aqueles funcionarios "que pertencen a cuerpos para el ingreso en los cuales se exige actualmente titulación superior", GUTIÉRREZ REÑÓN, "Estructura de la burocracia española" en *Revista española de opinión pública*, n.º 3, páx. 41, 1966.

⁶ En adelante, altos cargos ACCE.

Un posible marco teórico

1. Burócratas e políticos. As achegas da doutrina dende principios dos anos 70

A presenza de altos funcionarios en calquera elite político-administrativa formula unha serie de interrogantes respecto do poder da burocracia e da súa capacidade para penetrar nas estruturas do poder político dunha sociedade. Inmediatamente, polo tanto, xorde a cuestión de en qué termos se produce a relación política/Administración nesa sociedade e cáles son os papéis que ambas teñen asignados nun sistema político determinado. Neste sentido, o lugar que ocupa a burocracia no goberno das sociedades industriais avanzadas⁷ foi obxecto de numerosas investigacións, sobre todo, e polo que aquí interesa, a partir dos primeiros anos da década dos 70.

Efectivamente, a crise do Estado de benestar marca un punto de inflexión no estudio do papel das burocracias públicas nos modernos sistemas de goberno. Actores principais nos procesos políticos de asignación de recursos nos estados de benestar que se consolidan trala Segunda Guerra Mundial, a súa participación nos ditos procesos comeza a ser analizada dende unha nova situación de crise económica e tamén política, que coloca as democracias occidentais nunha condición que algúns autores consideran como de auténtica "sobrecarga" (*overload*). Neste novo contexto de crise, a análise da participación dos funcionarios públicos nas tarefas de goberno abandona, polo menos como punto de partida, as ideas de subordinación e de autonomía da burocracia respecto do poder político, para pasar a estudia-lo seu grao de participación e de influencia nas ditas tarefas⁸, o que abre novas liñas de investigación que permiten unha aproximación ó estudio da relación entre política e Administración dende varias perspectivas diferentes.

Seguindo a clasificación de Peters⁹, a primeira destas liñas de investigación comprende o conxunto de estudos que aplican as teorías da elección racional (*public choice*) á análise do comportamento da burocracia. Autores como Niskanen, Downs ou Tullock, son os primeiros en lles recoñecer ás burocracias públicas un papel activo e un interese propio nas tarefas de goberno, partindo para iso das seguintes premisas. En primeiro lugar, os burócratas sempre perseguen manter e mellora-la súa situación para o que maximizan os dous recursos que controlan, a saber, os recursos orzamentarios e os recursos humanos. En segundo lugar, será obxectivo prioritario das burocracias públicas que os

⁷ Cfr., PETERS, B.G., The Problem of Bureaucratic Government, *The Journal of Politics*, Vol. 43, n.º 1, 1981.

⁸ Cfr., NIETO, A., *La Burocracia I. El pensamiento burocrático*, IEA, Madrid, páx. 831, 1976.

⁹ PETERS, B.G., *loc. cit.*, páx. 58 e segs, 1981.

bens e servicios que producen non poidan ser controlados polos mecanismos de mercado.

Unha segunda liña de investigación sería a que inclúe o conxunto de análises que Peters denomina "descriptivas". Pola súa vez, aquí encóntranse, por un lado, os estudos que baixo o nome xenerico de *bureaucratic politics* se lle aplicaron fundamentalmente ó estudio do papel da burocracia na política internacional en xeral e, de defensa en particular e, polo outro, aqueles que, para seguiren as investigacións de Robert Putnam, comezaron a estudar as actitudes dos funcionarios e os seus niveis de resposta ante as presións recibidas de distintos actores e dende distintos puntos do proceso político.

Por último, Peters refírese a un terceiro grupo de especialistas que, partindo das dificultades con que se encontran os gobernos para supera-las crises de diversa natureza en que se ven envoltas as democracias occidentais dende comezos dos 70, elaboraron unha serie de teorías sobre a "debilidade institucional" dos ditos gobernos e sobre as alternativas de dirección política que as burocracias públicas ofrecen fronte ás institucións representativas do sistema político. Rose, Crozier ou Sharpf son algúns dos autores, as conclusións dos cales sobre o papel político da burocracia van dende a súa consideración como elemento estabilizador do sistema político, polo menos a curto prazo, ata a da súa incapacidade para dota-lo sistema das doses de iniciativa e liderato necesarias para dirixilo.

Máis axustada ó punto de vista da relación entre política e Administración é a clasificación que Panebianco¹⁰ nos ofrece sobre a bibliografía máis recente dedicada á análise do rol político das burocracias. Segundo este autor, no conxunto de achegas que abordaron a dita análise, esta realízase seguindo dous enfoques alternativos. Por un lado encóntranse aquelas teorías que se enmarcan na "perspectiva dualista" e polo outro ás que lles corresponde a "perspectiva da política burocrática".

As teorías que se encontran dentro da "perspectiva dualista" parten da existencia diferenciada de dúas elites políticas que o son de dous subsistemas tamén diferenciados dentro do sistema político. As elites dos partidos e as elites burocráticas son grupos distintos que compiten por dirixi-los procesos de toma de decisións e a competencia das cales produce resultados diferentes en función da utilización dos recursos dos que cada elite dispón, en xeral, e pon en xogo en cada situación particular. Así, os resultados desta loita polo control do proceso político darán lugar á primacia dunha elite ou doutra, o que, pola súa vez, permitirá afirma-la existencia ou non dun "estado administra-

¹⁰ PANEBIANCO, A., "Las Burocracias Públicas", en Pasquino et al., *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, páxs. 365-411, 1992.

tivo" ou simplemente alcanzar conclusións distintas segundo os casos analizados. Dentro desta perspectiva encontraríanse todas aquelas análises que poñen especial énfase no problema do control das burocracias públicas (control que adoita realizarse mediante a creación de sistemas que reforzan a capacidade de actuación das elites político-electivas, ben dentro da propia Administración, ben a través dalgunha clase de estrutura paralela) e da súa relación coa actividade político-partidista (que normalmente está en función do acceso da burocracia a postos electivos e das normas que regulan as súas posibilidades de participación nas actividades dos partidos políticos).

O segundo grupo de teorías ás que se refire Panebianco son aquelas para as que políticos e burócratas non poden considerarse dous grupos distintos, xa que a intervención de cada un deles nos procesos de toma de decisións políticas está cada vez menos determinada por valores e comportamentos que lle correspondían ó modelo clásico de separación entre política e Administración. Para a perspectiva da "política burocrática", os papeis que tradicionalmente se lles asignaban ó político e ó funcionario perderon en boa medida a súa capacidade para explicalas actitudes dunha elite que máis ben parece comportarse de acordo cun modelo híbrido, modelo en virtude do cal ó que asistimos é a "una burocratización de los procesos políticos y, al tiempo, a la politización de los procesos burocráticos"¹¹. Do anterior dedúcese que o problema do control da burocracia pasa a un segundo plano, posto que as elites burocráticas, lonxe de encontrarse fronte ás do subsistema político-electivo, forman alianzas máis ou menos temporais con elas para entraren en competencia con outras elites, igualmente coaligadas, coas que, no seu caso, poden enfrontarse polo control dos recursos ou do proceso de toma de decisións.

Xunto coas clasificacións de Peters e de Panebianco, a nosa proposta¹² para ordenalas achegas que se viñeron producindo nos últimos anos sobre a relación entre política e Administración atende ó enfoque teórico que os distintos autores utilizan na súa análise da burocracia. A utilización de distintos enfoques non significa, nembargantes, que todas estas investigacións non compartan algúns dos seus obxectivos e das súas conclusións.

A preocupación principal de case todos estes traballos é responder a preguntas tales como quén goberna realmente as complexas sociedades modernas, cómo se debe entender a participación dos altos funcionarios nos procesos de toma de decisións e/ou cáles son os niveis de responsabilidade que se lles poden esixir a estes altos funcionarios. O punto de partida de todas elas

¹¹ PANEBIANCO, A., *loc. cit.* páx. 398, 1996.

¹² Dadas as dificultades para realizar unha clasificación exhaustiva do enorme número de monografías dedicadas ó estudo deste tema, queremos sinalar que calquera intento de sistematización destas non está libre dos inconvenientes que xera toda clasificación xeral na que certos autores e/ou certas obras parecen quedar "descolgados" das principais orientacións.

é o mesmo, a saber, o recoñecemento da implicación de ámbolos grupos humanos –políticos e funcionarios–, nas tarefas ou funcións de goberno. Así mesmo, existe o obxectivo común de “desenredar” o nó da complicada rede de relacións existentes entre os dous conxuntos de actores, as súas actitudes ante o proceso político e o seu grao de intervención neste. Podería afirmarse que, no fondo, o que está tras estes estudos é a difícil tarefa de descubrir cal é o límite entre a política e a Administración.

Respecto das conclusións ás que chegan os diferentes autores, estas dependen en boa medida dos contextos políticos nos que se analiza a relación entre ámbolos dous grupos. Nembargantes, apréciase en todos eles unha dedución xeral segundo a que o recoñecemento inicial da implicación de ámbolos grupos de actores nas tarefas de goberno se torna na comprobación empírica do exercicio de poder político por parte dos altos funcionarios, sexa cal sexa a súa situación que, polo demais, varía enormemente segundo os diferentes sistemas políticos.

Dende investigacións que se encontran nunha perspectiva claramente conductista ata aquelas que poñen maior énfase na relación entre a burocracia e outras institucións do sistema político, os estudos sobre a relación entre política e Administración poden enmarcarse, en termos xerais, nos tres enfoques seguintes.

En primeiro lugar está o “enfoque de actitudes”, dentro do que poderíamos distinguir dúas correntes, a saber, a representada polos estudos norteamericanos¹³, máis centrados no problema da relación entre democracia e burocracia, e a que reúne o conxunto de estudos europeos, máis preocupados polo poder político dos altos funcionarios¹⁴. Dentro deste enfoque poderían clasificarse todos aqueles traballos que se aproximan ó estudio das relacións entre políticos e funcionarios dende o punto de vista dos roles que ámbolos dous conxuntos de actores desempeñan de feito ou perciben desempeñar no proceso político. A base empírica destes estudos está constituída por entrevistas persoais a suxeitos pertencentes a ámbolos dous grupos ou na análise da súa interacción en políticas públicas concretas. Para este enfoque son as actitudes dos individuos as que determinan o seu comportamento no proceso político.

En segundo lugar encóntrase o “enfoque estrutural”¹⁵ que comprende aquelas investigacións que non estudian as relacións entre políticos e funcionarios como grupos humanos dos que, teoricamente, se esperan determinados comportamentos, senón entre a política e a Administración consideradas ambas como dous subsistemas do sistema político global. O impor-

¹³ Poden incluírse aquí algunhas obras como as de ABERBACH, J.D., R.D., PUTNAM, e B.A., ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1981, e KAUFMAN, H., *The Administrative Behaviour of Federal Bureau Chiefs*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1981.

¹⁴ Dentro desta corrente pode citarse a obra colectiva editada en 1975 por MAITTEI DOGAN, *The Mandarins of Western Europe. The Political Role of Top Civil Servants*, Sage Publications, New York.

tante para este enfoque non son, polo tanto, os roles que os individuos desempeñan ou din desempeñar no proceso político, senón as relacións que necesariamente se deducen da configuración das institucións políticas e administrativas que conforman as estruturas de poder.

Por último pódese falar da existencia dun “enfoque mixto”¹⁶, combinación dos dous anteriores, que reúne o conxunto de análises que estudian as relacións entre políticos e funcionarios co propósito de chegar ás que existen entre institucións políticas e institucións administrativas, como subsistemas do sistema político. Este enfoque resalta a importancia dos roles dos individuos pero sempre no marco institucional concreto no que os ditos roles se desempeñan.

2. Burocracia, democracia e transición. O dilema político e outros dilemas

Dedicámo-lo apartado anterior a repasa-los distintos enfoques cos que se afrontou o estudio da relación entre política e Administración nas modernas sociedades industriais dende principios dos anos 70, anque ningunha das investigacións ás que fixemos referencia ata agora abordou o estudio daquela relación noutro momento que non fose de estabilidade política e sempre no contexto das consolidadas democracias occidentais.

Sen embargo, os anos 70 non só supoñen o comezo do proceso de crise económica e política ó que faciamos referencia máis arriba. Son tamén, sobre todo no final da década, os anos nos que se inicia a “terceira onda” de democratización e, polo tanto, a conseguinte incorporación ó reducido club da democracia dunha serie de países que estiveran vivindo con réximes autoritarios e totalitarios da máis variada natureza. No que aquí interesa, esta última vaga democratizadora veu acompañada dun cambio substancial no modo de aproximación ó estudio dos cambios de réxime político. Dende os enfoques que nos anos 60 e 70 buscaban atopar-las condicións sociais e económicas que fixesen posible a instalación de réximes democráticos viables, pasouse á análise da transición e consolidación democráticas a partir do papel negociador das elites, as eleccións estratéxicas ás que se enfrontan (sistema electoral, sistema de partidos, forma de goberno, etc.) e as interaccións entre elites e cidadanía, unha vez superada a fase de decadencia do réxime autoritario de que se tratase¹⁷.

Pois ben, cada vez son máis os especialistas no estudio das burocracias públicas que chamaron a atención acerca dun feito certamente sorprendente. Mentres que a bibliografía sobre os

¹⁵ Algúns dos representantes son HUGH HECLLO, (*A Government of Strangers. Executive Politics in Washington*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1977) e, B. GUY PETERS (*The Politics of Bureaucracy*, Longman, Nova York, 1989).

¹⁶ Dentro deste enfoque encóntranse as obras de autores como CAMPBELL, C. e C.J., SZABLOWSKI, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*, Gage Pub. Ltd., Toronto/Ontario, 1980 e, a obra de EZRA SULEIMAN, *Politics, Power and Bureaucracy in France*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1974.

¹⁷ Para unha exposición sistemática deste cambio de aproximación na análise dos cambios de réxime político, véxase SHIN, D.C., “On The Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research” en *World Politics*, n.º 47, 1994.

procesos de transición política nos máis variados contextos xeográficos, políticos, sociais e económicos analizou con profusión a creación, comportamento e evolución do conxunto de institucións que, ó seguiren a terminoloxía empregada por Fred Riggs, poderíamos denominar "extraburocráticas" e que este autor inclúe no que el denomina "sistema constitutivo" (*constitutive system*)¹⁸, non é fácil encontrar achegas sobre o papel das burocracias públicas nos procesos de cambio de réxime e isto é particularmente certo polo que se refire ás burocracias civís¹⁹. Máis difícil aínda é encontrar análises das diferentes transicións políticas dende a perspectiva, non só do papel das burocracias públicas en todo o proceso, senón, e isto é o interesante, dende a capacidade das institucións do "sistema constitutivo" de controla-la burocracia, problema que, en definitiva, é o que está no centro do dilema burocracia/democracia²⁰. Neste sentido, resulta incluso paradoxal que a bibliografía anglosaxona, tan proclive a analiza-la burocracia dende a súa difícil articulación coa democracia, lle prestase tan pouca atención a este asunto²¹.

¹⁸ Estas son "(...) the set of institutions designed to implement popular sovereignty: namely, an electoral system, an elected assembly, and a party system". RIGGS, F., "Bureaucratic Links Between Administration and Politics" en Ali Farazmand (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, MARCEL DEKKER, Nova York, páx. 492, 1991. Véxase tamén RIGGS, F., "Coups and Crashes: Lessons for Public Administration" en ALI FARAZMAND, (ed.), *Modern Systems of Government. Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, Sage, Londres, páx. 8 e segs, 1997. A diferenza da posición mantida por Riggs, nestas páxinas entenderemos que a expresión "sistema constitutivo" se refire exclusivamente ás institucións extraburocráticas da democracia.

¹⁹ Neste sentido, encontramos algunhas aseveracións especialmente contundentes. Na Introducción á obra colectiva editada por Elisa P. Reis e Haile K. Asmeron, estes autores afirman o seguinte: "(...) Both because the bureaucratic actor played a key role in the pre-democratic era and because, at the empirical level, efforts to promote bureaucratic reform as part of the democratization project has been widespread, it is had to tell why the democratization literature has so slighted the interplay between democracy and bureaucracy. In other words, while practitioners of administrative reform take it for granted that democratization requires bureaucratic changes, those who analyse the process or seek to formulate theories of democratic consolidation tend to neglect the administrative side of the power equation", (REIS, E.P., e ASMERON, H.K., *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, Macmillan, Londres, páx. 3, 1996).

²⁰ Como algunha das últimas achegas da bibliografía especializada poñen de manifesto (neste sentido resulta especialmente interesante a obra colectiva editada por Ali Farazmand citada na nota 18), o problema da relación entre burocracia e democracia, nas súas máis variadas manifestacións, segue presentándose como unha cuestión central á hora de analiza-los modernos sistemas políticos e, sen dúbida, a cualificación desta cuestión como un verdadeiro "dilema político" non pode considerarse en absoluto esaxerada, (sobre esta cuestión véxase ETZIONI-HALEVY, E., *Bureaucracy and Democracy: a Political Dilemma*, Routledge & K. Paul, Londres/Boston, 1983).

²¹ Sobre esta cuestión atreveríamonos a afirmar que o mito da separación entre política e Administración, a conseguinte consideración da burocracia como un elemento "desconectado" dos outros compoñentes do sistema político e, en

Enfrontámonos, certamente, a unha cuestión de enorme complexidade, sobre todo se queremos chegar a conclusións de carácter xeral aplicables ós máis diversos contextos políticos, económicos e sociais²² ou se pretendemos utilizar como exemplo o papel que unha determinada burocracia pública xogou nunha experiencia de democratización concreta para explicalo papel doutra burocracia pública noutra experiencia de democratización distinta.

En primeiro lugar, e este non é un tema de menor importancia, a análise do papel das burocracias públicas nos procesos de transición cara á democracia esixiría alcanzar certo consenso en torno ó propio significado do termo "burocracia" que debemos utilizar²³. Pero se, ademais, tratamos de centra-la nosa análise (como sería o realmente interesante) no estudio do persoal ó servizo das administracións estatais que ocupa os postos máis altos da súa estrutura administrativa²⁴, o problema faise aínda máis complexo, posto que o termo "alto funcionario" encerra, como mostra o Cadro 1, unha moi variada tipoloxía producta do cruzamento de (polo menos) dúas variables: (1) as características do posto en cuestión e (2) as características das persoas que ocupan maioritariamente o posto en cuestión. Polo tanto, a primeira dificultade para unha análise comparada das buro-

definitiva, a negación da natureza política das burocracias públicas, foi especialmente prexudicial á hora de considera-lo factor burocrático como un máis dos que deben analizarse nos procesos de transición e consolidación democráticas.

²² Referímonos, por exemplo, ó tipo de conclusións xerais ás están chegando algunhas das últimas achegas no estudio das transicións políticas respecto da relación entre presidencialismo, parlamentarismo e consolidación democrática. Neste sentido, véxase, entre outros, LINZ, J., e A., VALENZUELA, *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1994 e LIJPHART, A., "The Southern European Examples of Democratization: Six Lesson for Latin America" en *Government and Opposition*, en especial páx. 75 e segs. 1990.

²³ Non parece inconveniente recordar aquí que calquera texto que aborde o tema da burocracia, desde as máis variadas perspectivas, ha de comezar explicando a qué se está chamando burocracia e a quen se está definindo como burocratas. Para mostra un botón: HILL, L., (ed.), "Introduction: Public Bureaucracy and the American State", *The State of Public Bureaucracy*, Sharpe Inc., Nova York, páx. 2 e segs. 1992.

²⁴ Diferentes análises comparativas sobre as burocracias públicas puxeron de relevo a importancia do estudio deste estrato burocrático pola súa particular situación de proximidade (proximidade que vai desde a simple veciñanza ata a absoluta interconexión) respecto das institucións extraburocráticas do sistema político. Neste sentido, a construción de marcos teóricos para a comparación entre diferentes burocracias públicas inclúe como unha das dimensións de obrigada exploración (cando non se centra na) relación entre a alta burocracia e os compoñentes extraburocráticos do sistema político. Véxase, entre outros, PIERRE, J., (ed.), *Bureaucracy in the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration*, EDWARD ELGAR, ALDERSHOT, páx. 10 e segs. 1995 e, HEADY, F., *Public Administration. A Comparative Perspective*, Marcel Dekker, Nova York, páx. 75 e segs. 1991.

cracias públicas nos procesos de transición política resulta ser a mesma delimitación do obxecto de estudio, inconveniente que, por outra parte, non é alleo ós estudos sobre as burocracias públicas nos sistemas democráticos consolidados.

Cadro 1
Tipos de nomeamentos na elite político-administrativa

Postos	Persoal nomeado para ocupa-lo posto		
	(C) Políticos do partido ou da coalición no Goberno partidos no Goberno	(D) Outros profesionais non afiliados ó partido ou	(E) Funcionarios de carreira ou emprego permanente
(A) De designación política	(A) + (C) Nomeamentos partidistas	(A) + (D) Nomeamentos políticos non partidistas	(A) + (E) Nomeamentos político partidistas e/ou non partidistas
(B) Dentro da carreira administrativa	Corrupción do sistema	Corrupción do sistema	Discrecional/Non discrecional

En segundo lugar, analiza-lo papel das burocracias públicas nos procesos de transición política esixe un esforzo adicional respecto da análise doutras institucións do sistema político. Neste sentido, e a diferenza do que ocorre no caso das institucións extraburocráticas, encontramos varias razóns polas que é máis difícil limita-la dita análise ó momento da transición política (sexo cal sexo a delimitación temporal desta en cada caso). Estas razóns serían, entre outras, as seguintes.

A) As burocracias públicas (civís e militares) son a única institución do sistema político, a aparición da cal está intimamente ligada á propia aparición do Estado moderno e, na Europa continental, ás distintas formas de absolutismo monárquico que o consolidan a partir do século XVI²⁵, sendo a súa existencia anterior á incorporación das institucións do "sistema constitutivo" ó proceso político²⁶. Dende este punto de vista, o diferente ritmo histórico que segue a aparición e consolidación das institucións da democracia sitúa as burocracias públicas en posicións ben distintas respecto das demais institucións do sistema político, de maneira que a burocracia de cada país resulta ser un "produto" histórico, a posición da cal no dito sistema está especialmente relacionada con acontecementos que van máis alá do momento concreto no que se produce a decadencia do réxime autoritario e o comezo da transición cara á democracia.

B) Directamente relacionado co anterior está o feito de que, a diferenza do que ocorre coas institucións do "sistema constitutivo" e por obvia que sexa a afirmación, as burocracias pú-

²⁵ O caso das democracias anglosaxonas merecería, neste sentido, unha análise particularizada. De tódalas formas, non nos referimos aquí á profesionalización da burocracia civil e á articulación de diferentes sistemas de función pública, proceso que, como é ben sabido, comeza a producirse en distintos momentos ó longo do século pasado, tanto en Europa como en Estados Unidos.

²⁶ E isto, claro está, referíndonos exclusivamente ó contexto europeo posto que outros son os factores que hai que considerar no caso dos réximes políticos que aparecen tras procesos de ruptura revolucionaria coa metrópole ou de descolonización. Precisamente un dos argumentos utilizados para explica-la inestabilidade dos diferentes réximes políticos que aparecen no marco do proceso de descolonización que ten lugar despois da Segunda Guerra Mundial, constrúese en torno ó desequilibrio herdado entre unha burocracia relativamente moderna baseada na existencia dalgún tipo de sistema de mérito e un "sistema constitutivo" moi fráxil, formado por institucións democráticas escasamente desenvolvidas e incapaces de controla-las distin-

blicas existen antes e despois da desaparición do réxime autoritario e/ou totalitario (sempre e cando a dita desaparición teña lugar de maneira máis ou menos pacífica) o cal significa (polo menos) un par de cousas: a) que a burocracia tivo que xogar algún papel no réxime anterior e b) que aquel papel e o que poida xogar a partir da desaparición do réxime ha de estar necesariamente condicionado polas características deste. De entre estas cremos que resultan especialmente relevantes as seguintes: a) O carácter civil ou militar do réxime autoritario que desaparece; b) A existencia ou non dun partido único sostido por un forte aparato ideolóxico e por unha burocracia propia; c) A necesidade ou non de crear unha estrutura burocrática allea e paralela á estrutura burocrática do réxime (sexa esta a dun partido único ou non) e, d) A posición do réxime dentro ou fóra da economía capitalista de mercado.

Pois ben, aínda que as dificultades que acabamos de apuntar o sexan, especialmente, á hora de elaborar un marco de referencia común para analizar distintas burocracias en diferentes procesos de transición, cando nos enfrontamos ó estudio de casos concretos, as ditas dificultades convértense nun dos maiores alicientes da investigación.

A necesaria existencia dalgunha forma de estrutura burocrática antes e despois da desaparición do réxime autoritario e, polo tanto, a súa especial posición respecto do mesmo réxime (fóra ou dentro del, como actor protagonista, secundario ou simple figurante), son circunstancias que converten a burocracia (incluso despois de pasar por algún proceso de "depuración") nunha fonte de información privilexiada como observador participante ou simplemente como participante no proceso de cambio político. Así o están poñendo de manifesto recentes achegas acerca da relación entre burocracia e transición e consolidación democráticas. Mentres que algunhas investigacións puxeron maior énfase nas consecuencias que o cambio de réxime tivo para a inicial reforma e posterior modernización das administracións públicas nas súas dimensións central, rexional e local²⁷ e outras se centraron na interconexión entre elites políticas e burocráticas no proceso de cambio de réxime²⁸, non faltan algúns traballos nos que non se dubida en analiza-lo comportamento burocrático como variable independente, tratando de demostrar, neste sentido, cómo o dito comportamento ten consecuencias decisivas na propia consolidación democrática²⁹. Neste contexto queremos situar a nosa análise do papel da burocracia española no proceso de transición política, análises algunhas, os resultados das cales expoñemos a continuación.

tas formas de "exceso" burocrático (fundamentalmente no caso das burocracias militares). Cfr., RIGGS, F., *loc. cit.* páx. 501 e segs, 1991.

²⁷ HESSE, J., "From transformation to modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe" en *Public Administration*, Vol. 71, 1993.

²⁸ DERLIEN, H.-U. e, G.J., SZABLOWSKI, (eds.), *Regime Transitions, Elites, and Bureaucracies in Eastern Europe*, monográfico de *Governance*, vol. 6, n.º 3, 1993.

²⁹ REIS, E.P. e Z.B., CHEIBUB, "Bureaucratic Elite, Political Culture and Democratization y Brazil" en REIS, E.P., e H., ASMERON, *op. cit.*, páx. 219, 1996. Véxase tamén, REIS, E.P., "Burocratas y políticos en la política brasileira actual" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n.º 123, 1990.

III

Burocracia e transición política en España

1. Altos funcionarios no executivo

Sinaláramos ó comezo destas páxinas que a cuestión da "identidade parcial" entre a burocracia e outros grupos de poder foi unha das principais liñas de investigación no estudio das elites político-administrativas no noso país durante os últimos vinte anos. Pois ben, unha das manifestacións máis claras daquela "identidade parcial" foi a tradicional ocupación de postos políticos por altos funcionarios, explicada, con frecuencia, polo baleiro político sobre o que foi crescendo unha Administración improvisada "cuya historia debemos comenzar en el segundo tercio del siglo XIX"³⁰. Neste sentido, a pregunta que trataremos de contestar a partir deste momento é a seguinte: o proceso de transición política que comeza en España a finais de 1975, ¿modificou en algo os termos nos que se viñera producindo a relación entre política e Administración no noso país? Dito con outras palabras, a presenza de altos funcionarios no executivo, ¿seguiu sendo unha das notas características da súa composición?³¹

a. *As cifras globais.*

No período da transición democrática encontramos un total de 3820 nomeamentos por decreto. A primeira distribución que interesa é a que se refire a dous conxuntos ben diferenciados desta constelación de nomeamentos que pode considerarse o universo de estudio.

Por un lado encóntranse os nomeamentos FR que son aqueles que, ou ben se producen durante a transición para persoas que xa ocuparan calquera posto de confianza política no réxime anterior³², ou ben se producen durante o réxime anterior e se manteñen en vixencia con data posterior a decembro de 1975 ata o cesamento da persoa nomeada³³. Esta, polo tanto, ocupa un posto de nomeamento por decreto durante a transición, anque o momento do seu nomeamento fose anterior, o cal significa que a confianza depositada nesa persoa queda automaticamente renovada como consecuencia da súa permanencia no posto de que se tratase trala apertura da etapa democrática.

Por outro lado, está o conxunto de nomeamentos TR que son os que recaen sobre persoas que non ocuparan cargo ningún no réxime anterior e que, ademais, reciben o seu ou os seus nomeamentos a partir de decembro de 1975. Este grupo sería, polo tanto, o que formalmente renova a elite político-administrativa.

³⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración española*, Alianza, Madrid, páx. 117 e segs. 1985.

³¹ Só presentamos algúns dos resultados da investigación. Para a análise completa destes, véxase ROMÁN, L., *Funcionarios y Función Pública en la transición española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, en particular capítulos 4 e 5.

³² Sería o caso dunha persoa que fose nomeada e destituída para un ou máis cargos antes de decembro de 1975 e que volve-se ser polo menos nomeada para ocupar un cargo despois desa data.

³³ Sería o caso dunha persoa que puidese ser nomeada e destituída para un ou máis cargos antes de decembro de 1975 pero que, en calquera caso, mantívese algún dos seus cargos a partir desa data.

A este primeiro criterio –ocupación de postos no réxime anterior–, únese o da pertenza das persoas que ocupan os ditos postos, a corpos superiores de funcionarios da Administración central civil do Estado. Do cruzamento de ámbolos dous criterios obtense a seguinte distribución.

Cadro 2
Distribución de nomeamentos por decreto durante a transición en función da cualificación do ocupante e da ocupación de postos no réxime anterior

	Outros		Funcionarios		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%
FR	646	16,9	1046	27,4	1692	44,3
TR	1068	28,0	1060	27,7	2128	55,7
Total	1714	44,9	2106	55,1	3820	100

Fonte: elaboración propia a partir do banco de datos utilizado.

Da análise deste cadro podemos obter algunhas conclusións preliminares.

Unha visión xeral do conxunto de nomeamentos por decreto pon de manifesto a alta presenza de funcionarios no mesmo. Máis da metade dos nomeamentos, concretamente un 55,1%, recaen en persoas que pertencen a algún corpo superior de funcionarios, é dicir, un de cada dous nomeamentos recae nun burócrata. Un primeiro dato sobre o que, polo tanto, chamámo-la atención, é que a simple vista a identidade parcial entre a burocracia da Administración central do Estado e o conxunto de nomeamentos por decreto, segue sendo característica do recrutamento do persoal político durante a transición. Neste sentido xa podería afirmarse que a burocracia española segue sendo, despois de decembro de 1975, un dos “centros de extracción” nos que se recruta o dito persoal. Veremos máis adiante como se desagregan estas cifras en función dos postos que analicemos, o cal nos permitirá facer importantes matizacións sobre este asunto. Pero antes paga a pena deterse nalgúns outros datos que aparecen neste cadro.

En primeiro lugar, o número de nomeamentos que recaeron en persoas que non recibiran ningún nomeamento para ocupar postos de designación política durante o réxime anterior é máis importante do que dunha análise superficial puidese deducirse. Neste sentido, hai que sinalar que máis da metade dos nomeamentos por decreto (55,7%) os reciben persoas

para as que o desempeño de postos políticos era unha novidade nas súas carreiras profesionais. Se ben é certo que a distribución de nomeamentos por postos, á que facemos referencia máis adiante, é un dato moi significativo para calibra-lo alcance da renovación da elite político-administrativa durante o período estudado, non pode desprezarse a importancia da dita renovación xa que, a pesar de non ter por qué ocupa-los postos de máxima responsabilidade política, todas estas persoas constituían formalmente o conxunto de actores sobre os que, con maior ou menor intensidade, recaía unha importante responsabilidade política. Dentro deste grupo, é interesante destacar que a proporción entre nomeamentos para funcionarios e para non funcionarios é case exactamente do 50%, o que nos conduce a pensar que no caso das persoas, o nomeamento das cales non podía estar "avalado" pola ocupación de postos no réxime anterior, a condición de funcionario era, senón un requisito indispensable, si polo menos un mérito a ter en conta.

En segundo lugar, respecto do conxunto de nomeamentos para persoas que recibiran o seu ou os seus nomeamentos durante o réxime de Franco ou que xa daquela ocuparan un posto de designación política cabe destacar, non só que o seu número ascenda ó 44,3% do total, senón que, comparando coa distribución entre nomeamentos para funcionarios e para non funcionarios do conxunto anterior, o número dos primeiros sexa considerablemente maior. En concreto, fronte ós 1046 nomeamentos por decreto para funcionarios que xa ocuparan postos políticos no réxime anterior, é dicir, o 62% do total deste grupo, só 646, é dicir o 38%, os recibiron persoas que non reunían a condición de funcionario. Polo tanto, podemos destacar que o grupo menos numeroso de nomeamentos por decreto é o que recae en persoas que non son funcionarios e que ocuparan postos no réxime anterior. Deste dato podería deducirse que, dentro do persoal político do réxime anterior que segue ocupando postos durante a transición ou que é recuperado a partir de decembro de 1975, a condición de funcionario pesa máis, sempre en termos xerais, cá de non funcionario. Non é menos certo, sen embargo, que o número de nomeamentos por decreto que recae en persoas que non eran burócratas non é desprezable posto que ascende a case un 17% do total. En calquera caso, se a este 17%, é dicir, ó conxunto de nomeamentos que recaen en persoas que ocuparan postos no réxime anterior e non eran funcionarios, lle sumámo-lo de funcionarios (27%), podemos deducir que, nos termos xerais nos que procedemos ata agora, a renovación da elite político-administrativa se axustou a un mo-

delo de transición caracterizado por un importante nivel de continuidade coa elite anterior, posto que unha verdadeira ruptura suporía unha “depuración” no conxunto dos nomeamentos políticos que, como as cifras poñen de manifesto, non se produciu.

b. Nomeamentos por decreto para altos cargos

Trala presentación das cifras anteriores, correspondentes ó universo de nomeamentos por decreto que se realizaron durante o período considerado, cómpre acouta-lo conxunto máis reducido de postos nos que se centra a investigación. Para iso, manterémo-la distribución dos nomeamentos en función das dúas variables que utilizamos para desagrega-las cifras globais, e limita-la análise a partir de agora ó conxunto de postos que constitúen os altos cargos ACCE, é dicir, ó conxunto de nomeamentos correspondentes a postos da Administración central civil do Estado, dende o de ministro ata o de director xeral. Non parece necesario insistir en que os altos cargos xogan un papel de primeira importancia no proceso de toma de decisións que ten lugar dentro do executivo, sexan ou non postos no Goberno, entendendo este na súa acepción máis restrinxida. Trátase, polo tanto, de postos, que ós seus titulares lles supoñen, pola súa posición no proceso de elaboración e execución de políticas públicas, unha responsabilidade de primeira orde nas decisións que se toman nas organizacións que dirixen, ben se trate de todo un ministerio ou dunha dirección xeral, ou nos procesos político-administrativos nos que participan, como é o caso dos subsecretarios nas sesións preparatorias do Consello de Ministros. O cadro que segue mostra a distribución de nomeamentos para os altos cargos dende o posto de presidente ata o de director xeral.

Cadro 3

Distribución de nomeamentos por decreto para altos cargos ACCE durante a transición en función da cualificación do ocupante e da ocupación de postos no réxime anterior

	Outros		Funcionarios		Total	
	Total	%	Total	%	Total	%
FR	124	12,4	256	25,7	380	38,2
TR	298	29,9	318	31,9	616	61,8
Total	422	42,4	574	57,6	996	100

Fonte: elaboración propia a partir do banco de datos utilizado.

Se comparamos estas cifras coas que resultan da primeira análise (Cadro 2), pode observarse que a distribución de nomeamentos por decreto para altos cargos, mantén practicamente as mesmas proporcións cá que se produce para o conxunto dos cargos. É dicir, o feito de ser nomeado para un alto cargo non representaba, en termos globais, reunir condicións distintas, respecto das variables que estamos utilizando, das que se esixían no caso do conxunto do universo que tomamos como punto de partida. En principio, polo tanto, o 26% de nomeamentos por decreto que se producen para altos cargos dende o posto de presidente ata o de director xeral, poden considerarse, de acordo con esta primeira aproximación, representativos do conxunto de nomeamentos por decreto do período. Non obstante gustaríanos facer aquí un par de apreciacións.

Por unha parte, mentres que a relación entre o número de nomeamentos para funcionarios e para non funcionarios se mantén practicamente igual no caso daqueles nomeamentos que recaen sobre persoas que non ocuparan postos no réxime anterior, respecto do mesmo conxunto de nomeamentos para o total dos mesmos, a suma de ambos, é dicir, o conxunto de nomeamentos TR para altos cargos é 6 puntos máis alto que no caso do total de nomeamentos (61,8% fronte a 55,7%). Polo tanto, o número de nomeamentos que recae no grupo de persoas que non ocuparan postos políticos no réxime anterior é maior no caso dos nomeamentos para altos cargos que no dos nomeamentos en xeral.

Por outra parte, dentro do conxunto de nomeamentos para persoas que xa ocuparan postos no réxime anterior, o grupo dos que non eran funcionarios é lixeiramente menor que no caso dos nomeamentos en xeral, posto que dos 380 nomeamentos FR, o 67,4% recae en funcionarios e o 32,6% en non funcionarios (fronte ó 61,8% e o 38%, respectivamente, no conxunto dos nomeamentos por decreto).

De todos estes datos podemos deducir que o círculo de nomeamentos que significan "continuidade" na composición da elite político-administrativa é máis estreito canto máis nos aproximamos ó núcleo político desta. Dito con outras palabras, o feito de que a renovación sexa maior no caso dos altos cargos, significa, pola súa vez, que o conxunto de nomeamentos para aquelas persoas que continúan ou son recuperadas despois de 1975 dentro deste grupo é menor. Os datos que aparecen no seguinte cadro servirán para matizar estas afirmacións xerais.

Como claramente se pon de manifesto no Cadro 4, a presenza de funcionarios na maioría dos niveis dentro do con-

xunto de nomeamentos por decreto para altos cargos durante a transición é moi superior á media, que está evidentemente condicionada polo importante número de nomeamentos para o posto de director xeral que recaen en persoas que non son funcionarios de carreira. Dentro dos 574 nomeamentos para funcionarios encontramos a maioría dos membros do Goberno, dos secretarios de Estado, dos subsecretarios e asimilados (excepto os subsecretarios e secretarios xerais dunha organización concreta) e os secretarios xerais técnicos. Entrementes, na categoría "doutros" encóntranse a maioría dos nomeamentos para o cargo de director xeral e as subsecretarías e secretarías xerais dunha organización concreta. Polo tanto, se ben a condición de funcionario aparece no 57,6 por cento dos nomeamentos para altos cargos globalmente considerados, esta cifra "dispárase" ata o 70,6% no caso dos vicepresidentes, o 82,4% no caso dos nomeamentos para o posto de ministro, o 60% no dos ministros sen carteira, o 74,4% no dos subsecretarios, 62,8% no dos secretarios xerais técnicos, o 87,5 no dos secretarios xerais e o 66,7% no caso dos secretarios de Estado.

Todos estes datos revelan que a identidade parcial entre a burocracia da Administración central civil do Estado e o conxunto de nomeamentos para altos cargos durante a transición resulta ser un claro síntoma de continuidade respecto do período anterior. Ademais, se ben a dita identidade é só parcial nalgúns casos, concretamente no dos xefes do Gabinete do ministro, subsecretario e secretario xeral dunha organización concreta e directores xerais, non o é, dende logo, nos postos máis próximos ó núcleo político do Goberno. Poñendo de manifesto unha situación realmente paradoxal, a medida que se ascende na cúpula administrativa os niveis de funcionarización aumentan considerablemente. E dicimos paradoxalmente porque, a primeira vista, os niveis de burocratización deberían ser maiores canto menos político é o posto que se analiza, é dicir, canto máis "técnica" se supón a súa natureza. O feito de encontrar máis nomeamentos que recaen sobre persoas que son funcionarios no nivel de ministro ou subsecretario que, por exemplo, no de director xeral, lévanos a pensar que os corpos superiores de funcionarios mantiveron durante a transición as cotas de poder que alcanzaran no réxime de Franco mediante o desempeño de postos políticos o que, ademais, coincide co dato de que é naqueles postos nos que máis nomeamentos FR encontramos.

Cadro 4

Distribución de nomeamentos por decreto para altos cargos ACCE por postos durante a transición en función da cualificación do ocupante

Postos	Outros		Funcionarios		Total
	Total	%	Total	%	Total
Presidente	1	33,3	2	66,7	3
Vicepresidente	5	29,4	12	70,6	17
Ministro	16	17,6	75	82,4	91
Ministro sen carteira	4	40,0	6	60,0	10
Secretario de Estado	10	33,3	20	66,7	30
Subsecretario	22	25,6	64	74,4	86
Secretario xeral	1	12,5	7	87,5	8
Subsecretario org.	20	58,8	14	41,2	34
Sec. Xral. org.	6	85,7	1	14,3	8
Xefe Gab. presidente	0	—	4	100	4
Xefe Gab. vicepresi.	0	—	0	—	0
Xefe Gab. ministro	11	61,1	7	38,9	18
Xefe outros gabinetes	1	100	0	—	1
Sec. Xral. Tco.	32	37,2	54	62,8	86
Director Xral.	254	50,5	249	49,5	503
Outros	39	39,8	59	60,2	98
Total	422	42,4	574	57,6	996

Fonte: elaboración propia a partir do banco de datos utilizado para esta investigación.

2. Corpos de funcionarios e nomeamentos por decreto

Falar de identidade parcial entre burocracia e poder político en España significou, tradicionalmente, falar do poder dos corpos de funcionarios nos que a dita burocracia se organiza. Ata tal punto isto foi así que, para algúns autores, os corpos de funcionarios foron a principal referencia á hora de analiza-lo poder político da alta función pública española³⁴. Por esta razón nos pareceu que un estudio da presenza burocrática nos altos cargos do Executivo durante a transición, non podería estar completo se non analizarámo-la dimensión corporativa da burocratización do conxunto de postos ós que nos referimos no capítulo anterior.

Pero ademais, á razón anterior hai que engadirlle o feito de que a transición política non supón unha ruptura respecto da que fora función principal dos corpos dende o momento da súa aparición³⁵, a saber, a regulación de tódalas circunstancias relativas

³⁴ É o caso da obra de JULIAN ÁLVAREZ, *Burocracia y Poder Político en el Régimen Franquista*, que leva o subtítulo de *El papel de los Cuerpos de funcionarios entre 1938 y 1975*.

³⁵ Sobre a historia dos corpos de funcionarios en España, véxanse achegas parciais en DE LA OLIVA DE CASTRO, A., "La articulación en Cuerpos de la Función Pública" en *Documentación Administrativa*, n.º 96, 1965; DE LA OLIVA DE CASTRO, A., e A., GUTIÉRREZ RENÓN, "Los Cuerpos de Funcionarios" en *Documentación Administrativa*, n.º 124, 1968 e GUTIÉRREZ RENÓN, A., "La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas" en *Documentación Administrativa*, n.º 210-211, 1987. Nunha análise máis recente, VILLACORTA BAÑOS, desde unha perspectiva histórica e en relación co obxectivo principal do seu estudio que é, como el mesmo sinala, "el acercamiento a la historia social de una serie de grupos profesionales", ocúpase do tema da evolución dos corpos de funcionarios no período comprendido entre 1890 e 1923 dentro da súa obra, *Profesionales y Burocratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo XIX, 1890-1923*, Siglo XXI, Madrid, 1989.

³⁶ Ha de recordarse que neste período aínda estaba en vigor o Decreto 315/1964, do 7 de febreiro, polo que se aprobou a Lei articulada de funcionarios civís do Estado, lei que veu formalizar unha serie de situacións, en canto ó poder de autorregulación dos corpos, que, de feito, se viñan producindo desde tempo atrás. A pesar das críticas que a Lei de 1964 suscitou, e das que dá conta entre outros, o propio Gutiérrez Reñón nos artigos que publica nos anos 60, a dita lei mantivo a estrutura dos corpos como unidade organizativa básica do sistema español de función pública, situación que cambia profundamente trala aprobación da Lei 30/1984, do 2 de agosto, de medidas para a reforma da función pública. Para unha crítica desta última lei, véxase GUTIÉRREZ REÑÓN, A., "Función del Cuerpo en un sistema de carrera" en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 26, 1990 e, NIETO GARCÍA, A. e A., GUTIÉRREZ REÑÓN, "La Administración Pública" en VIDAL-BENEYTO, (ed.), *España a debate. La Política*, Tecnos, Madrid, 1991.

³⁷ GUTIÉRREZ REÑÓN, A., "Estructura de la burocracia española. Notas para su estudio" en *Revista Española de la Opinión Pública*, n.º 3, 1966.

³⁸ DE LA OLIVA DE CASTRO, A., e A., GUTIÉRREZ REÑÓN, *loc. cit.*, páx. 50 e segs, 1968.

³⁹ Sen conta-los casos de poliburócratas.

⁴⁰ Naqueles corpos dos que se dispón de información.

⁴¹ Concretamente se trata do corpo de médicos da Sanidade nacional que, a pesar de contar cun reducido número de efectivos non se encontra neste grupo. Ó contrario do que ocorre neste caso, o corpo de diplomáticos, a pesar de contar cun importante número de efectivos, si se inclúe neste grupo.

á condición funcional no sistema de función pública español. En virtude deste poder de regulación, os corpos de funcionarios encargábanse de establecer dende os requisitos de ingreso dos seus futuros membros, ata as situacións dos mesmos unha vez realizado o dito ingreso, pasando pola provisión dos postos de traballo, dentro dos distintos servicios administrativos, e a regulamentación das retribucións económicas³⁶. Non é de estrañar, polo tanto, que os corpos de funcionarios chegasen a converterse en *la piedra angular de la estructura burocrática española*³⁷, nin que fose lugar común falar do *poder dos corpos*, en vez de falar do *poder dos funcionarios*, dende o momento en que dos primeiros dependían practicamente tódalas medidas relativas á organización da función pública no noso país. Ademais, a influencia dos corpos de funcionarios, non só na Administración, senón tamén na política española durante os últimos cincuenta anos fai que se convertan en verdadeiros grupos sociais no sentido de integrar un conxunto de individuos asociados en torno a "(...) la búsqueda de la seguridad, la afirmación de la personalidad colectiva del cuerpo, la apropiación de la organización administrativa y la obtención de poder patrimonial y la tendencia al autogobierno corporativo"³⁸.

En termos xerais, cabe destaca-la minoritaria porcentaxe de corpos superiores que reciben case a metade dos nomeamentos por decreto para altos cargos durante todo o período. Só 18 destes corpos³⁹ teñen o "privilexio" de recibir 465 dos ditos nomeamentos, o que xa é un primeiro indicio da capacidade de influencia dun reducido número de corpos nos postos máis importantes do executivo. Sen dúbida poderíamos considerar que estes 18 corpos forman a elite da función pública española, máis aínda cando 13 deles xa estiveran presentes en postos de máxima responsabilidade nos distintos gobernos do réxime anterior. Sen embargo, dentro deste reducido núcleo encontramos unha clase de superelite constituída por aqueles corpos ou por algúns membros daqueles corpos ós que, por unha ou outra razón, se lles poden asignar maiores cotas de poder.

En primeiro lugar, está a porcentaxe do número total de efectivos que cada corpo é capaz de "situar" na cúpula da estrutura político-administrativa. Se consideramos que a media da dita porcentaxe⁴⁰ é do 5%, resulta que só 6 destes 15 corpos superan a dita media (Cadro 5). Salvo algunha excepción⁴¹ trátase daqueles corpos que menor número de efectivos teñen rexistrados no ano que tomamos como referencia. Técnicos de información e turismo, diplomáticos, técnicos comerciais do Estado, avogados do Estado, letrados do Consello de Estado e


economistas do Estado superan aquel 5% e no caso dos dous últimos incluso o duplican. Neste sentido podemos alcanzar un par de conclusións. En primeiro lugar, que o número de efectivos dun corpo non é indicativo da súa capacidade de influencia no conxunto de nomeamentos para altos cargos senón, máis ben ó contrario, canto máis pequeno é un corpo máis membros do mesmo alcanzan algún destes postos. En segundo lugar, do anterior dedúcese que mentres algúns corpos poden considerarse influentes como tales, noutros casos só unha minoría dos seus membros constitúen unha verdadeira elite dentro daqueles, se temos en conta o reducido número dos seus membros que logran alcanzar posicións de poder.

En segundo lugar, está o nivel político-administrativo que estes corpos alcanzan dentro do conxunto de nomeamentos para altos cargos. Neste sentido debemos sinalar que unha cousa é a capacidade de influencia dos corpos, influencia que pode deducirse do feito de que algúns dos seus membros alcancen algún posto dentro daquel conxunto de nomeamentos, e outra ben distinta a capacidade de alcanza-los niveis máis altos dentro desta estrutura de poder. Se nos fixamos nas porcentaxes que aparecen no Cadro 6 resulta que só 9 corpos superan a media da porcentaxe de nomeamentos para postos con nivel superior á Dirección Xeral ou asimilados, media que se sitúa no 39%. En concreto, estes corpos son os de diplomáticos, catedráticos de Universidade, avogados do Estado, economistas do Estado, enxeñeiros agrónomos, letrados do Consello de Estado, profesores adxuntos e agregados de universidade e inspectores técnico fiscais.

Se por último comparámo-los datos que aparecen en ámbolos cadros resulta que só 4 destes 9 corpos superan a media, tanto en canto á porcentaxe de efectivos que sitúan no conxunto de nomeamentos para altos cargos, canto ós niveis político-administrativos con categoría superior á de director xeral que alcanzan. Non debe estrañar que estes corpos sexan os tradicionalmente denominados "corpos de elite", cualificativo directamente relacionado coas cotas de poder que se lles poden adxudicar. Diplomáticos, avogados do Estado, economistas do Estado e letrados do Consello de Estado constitúen, de acordo cos resultados da nosa análise, a verdadeira superelite da función pública española durante a transición.

Nun segundo círculo poderíamos incluír aqueles corpos que superan a media nun dos dous casos. Neste grupo encontraríanse os técnicos de información e de turismo, os técnicos comerciais, os catedráticos de universidade, os enxeñeiros agró-

nomos, os profesores adxuntos e agregados de universidade e os inspectores técnico fiscais⁴².

Por último, encontraríamos un terceiro círculo formado por aqueles corpos que non superan a media en ningún dos dous casos, é dicir, a capacidade de influencia dos cales no conxunto de nomeamentos para altos cargos podería considerarse a máis baixa durante todo o período. Trátase dos corpos de inspectores de traballo, intervención e contabilidade, enxeñeiros de camiños, médicos da Sanidade nacional, técnicos de Administración civil, carreira xudicial e fiscal e inspectores de tributos⁴³. 

Cadro 5														
Porcentaxe de efectivos de cada corpo que reciben nomeamentos para altos cargos por corpos														
PAD	PAGR	EAG	ITR	TAC	ECAM	CAT	MED	leC	leT	DIP	TC	AE	LCE	EE
0,2	0,5	0,6	2,3	2,5	2,7	2,7	3,5	5	7,8	8,1	8,2	9	11,7	12

Fonte: elaboración propia a partir do banco de datos utilizado para esta investigación.

Cadro 6																	
Porcentaxe de nomeamentos para postos con nivel superior á dirección xeral ou asimilados por corpos																	
leT	leC	TAC	ITR	TC	IB	X	ECAM	MED	DIP	CAT	AE	EE	EAG	LCE	PAD	PAGR	ITF
12,5	15	17	21	21,4	23	30,7	37,2	37,5	40,2	47,6	47,8	50	54,5	60	62,5	63,6	64,2

Fonte: elaboración propia a partir do banco de datos utilizado para esta investigación.

TAC= Técnicos de Administración Civil; LCE= Letrados do Consello de Estado; DIP= Diplomáticos; AE= Avogados do Estado; IB= Inspectores de tributos; X= Xuíces; ECAM= Enxeñeiros de camiños; CAT= Catedráticos; PAD= Profesores adxuntos; ITR= Inspectores de traballo; EAG= Enxeñeiros agrónomos; TC= Técnicos comerciais do Estado; leC= Intervención e contabilidade; ITF= Inspectores técnico fiscais; EE= Economistas do Estado; MED= Médicos Sanidade nacional; PAGR= Profesores agregados; leT= Técnico información e turismo.

⁴² Recordemos que neste caso non se dispón de información respecto do número de efectivos para o ano que consideramos.

⁴³ Recordemos que nestes dous últimos casos tampouco dispoñemos de información respecto do número de efectivos de ámbolos dous corpos.

- ABERBACH, J.D., R. PUTNAM, e B.A., ROCKMAN, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1981.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J., *Burocracia y poder político en el Régimen Franquista*, INAP, Madrid, 1984.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., "El poder económico de la burocracia en España" en *Información Comercial Española*, n.º 522, 1977.
- , "Los Ministros Burócratas" en *Información Comercial Española*, n.º 522, 1977.
- , *Curso de Ciencia de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1993.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., e J.M., GARCÍA MADARIA, "Elite franquista y burocracia en las Cortes actuales" en *Sistema*, n.º 28, 1979.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., e N., PIZARRO, "The Structure of the Spanish Political Elite" en Moore, G., (ed.), *Studies on the National Structure of Elite Groups*, Vol. 1, JAI Press, Greenwich, 1985.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., L., GARRIDO, E N., PIZARRO, "La Elite Española y la presencia en ella de los burócratas" en *Documentación Administrativa*, n.º 200, 1984.
- BAÑÓN MARTÍNEZ, R., "Burocracia Burócratas y Poder Político" en *Información Comercial Española*, n.º 522, 1977.
- CAMPBELL, C. e C.J. SZABLOWSKI, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*, Gage Pub. Toronto/Ontario, 1980.
- DE LA OLIVA DE CASTRO, A., "La articulación en Cuerpos de la Función Pública" en *Documentación Administrativa*, n.º 96, 1965.
- DE LA OLIVA DE CASTRO, A., e A., GUTIÉRREZ REÑÓN, "Los Cuerpos de Funcionarios" en *Documentación Administrativa*, n.º 124, 1968.
- DERLIEN, H-U. e G.J., SZABLOWSKI, (eds.), *Regime Transitions, Elites, and Bureaucracies in Eastern Europe*", monográfico de *Governance*, Vol. 6, n.º 3, 1993.
- DOGAN, M., (ed.), *The Mandarins of Western Europe. The Political Role of Top Civil Servants*, Sage, Nova York, 1975.
- ETZIONI-HALEVY, E., *Bureaucracy and Democracy: a Political Dilemma*, Routledge & K.Paul, Londres/Boston, 1983.
- FARAZMAND, A., (ed.), *Handbook of Comparative and Development Administration*, Marcel Dekker, Nova York, 1991.
- FARAZMAND, A., (ed.), *Modern Systems of Government. Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, Sage, Nova York, 1997.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *La Administración Española*, Alianza, Madrid, 1985.
- GUTIÉRREZ REÑÓN, A., "Estructura de la burocracia española. Notas para su estudio" en *Revista Española de la Opinión Pública*, n.º 3, 1966.
- , "La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas" en *Documentación Administrativa*, n.º 210-211, 1987.
- , "Función del Cuerpo en un sistema de carrera" en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 26, 1990.
- HEADY, F., *Public Administration. A Comparative Perspective*, Marcel Dekker, Nova York, 1991.
- HECLO, H., *A Government of Strangers. Executive Politics in Washington*, The Brookings Institution, Washington, 1977.
- HESS, J., "From transformation to modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe" en *Public Administration*, Vol. 71, 1993.

- HILL, L., *The State of Public Bureaucracy*, Sharpe Inc, Nova York, 1992.
- KAUFMAN, H., *The Administrative Behaviour of Federal Bureau Chiefs*, The Brookings Institution, Washington, 1981.
- LIJPHART, A., "The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America" en *Government and Opposition*, 1990.
- LINZ, J., E. A., VALENZUELA, *The Failure of Presidential Democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1994.
- NIETO, A., "Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los Cuerpos de Funcionarios" en *Estudios sobre la burocracia española*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.
- , *La Burocracia I. El pensamiento burocrático*, IEA, Madrid, 1976.
- NIETO, A., E. A., GUTIÉRREZ RENÓN, "La Administración Pública" en Vidal-Beneyto, (ed.), *España a Debate. La Política*, Tecnos, Madrid, 1991.
- PANEBIANCO, A., "Las Burocracias Públicas" en Pasquino *et al.*, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.
- PASQUINO, *et al.*, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.
- PETERS, B.G., "The Problem of Bureaucratic Government" en *Journal of Politics*, vol. 43, n.º 1, 1981.
- , *The Politics of Bureaucracy*, Longman, Nova York, 1989.
- PIERRE, J., (ed.), *Bureaucracy and the Modern State. An Introduction to Comparative Public Administration*, Edward Elgar, Aldershot, 1995.
- PUTNAM, R., "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany and Italy" en *British Journal of Political Science*, vol. 3, 1973.
- REIS, E.P., "Burócratas y Políticos en la política brasileña actual" en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, n.º 123, 1990.
- REIS, E.P., e H.K., ASMERON, *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, Macmillan, Londres, 1996.
- REIS, E.P., e Z.B., CHEIBUB, "Bureaucratic Elite, Political Culture and Democratization in Brazil" en Reis, E.P., e H.K., Asmeron, *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, Macmillan, Londres, 1996.
- RIGGS, F., "Bureaucratic Links Between Administration and Politics" en FARAZMAND, A., (ed.), *Handbook of Comparative and Development Administration*, Marcel Dekker, Nova York, 1991.
- , "Coups and Crashes: Lessons for Public Administration" en Farazmand, A., (ed.), *Modern Systems of Government. Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, Sage, Nova York, 1997.
- ROMÁN, L., *Funcionarios y Función Pública en la transición española*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
- , "Política y Administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico" en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 98, 1997.
- SHIN, D.C., "On The Third Wave of Democratization: A Synthesis and Evaluation of Recent Theory and Research" en *World Politics*, n.º 47, 1994.
- SULEIMAN, E., *Politics, Power and the Bureaucracy in France. The Administrative Elite*, Princenton University Press, Princenton, 1974.
- VIDAL-BENEYTO, (ed.), *España a Debate. La Política*, Tecnos, Madrid, 1991.
- VILLACORTA BAÑOS, F., *Profesionales y Burócratas. Estado y poder corporativo en la España del siglo XIX, 1890-1923, Siglo XXI*, Madrid, 1989.