

BELTRÁN, MIGUEL: *La élite burocrática española*, Editorial Ariel, Madrid, 1977, 280 pp.

Un experto extranjero en temas de nuestro país exponía recientemente sus puntos de vista sobre la situación española (1). De sus optimistas conclusiones sólo exceptuaba una cuestión que vamos a recordar con sus propias palabras: «Tal vez el más serio inconveniente de la situación presente es el tremendo poder residual de la burocracia franquista... La transición ha implicado frecuentes cambios en las direcciones de los ministerios, y estos cambios, sin duda al-

guna, continuarán por algunos años. Los más frecuentes son los cambios de personal o de directivas políticas, pero la autoridad real tenderá a permanecer con la burocracia conservadora franquista».

¿En qué pueden basarse afirmaciones tan tajantes y descalificadoras? ¿Merecen crédito estas opiniones o son impresiones ligeras de un observador al que además podría tacharse de impertinente por su condición de extranjero? La verdad es que la opinión de Jackson sobre la burocracia de la Administración del Estado estaba

(1) GABRIEL JACKSON: «Perspectivas para España, hoy», Diario *El País*, 1 de junio de 1978.

implícita en las interrogantes planteadas, muy pocas fechas antes, por el senador Villar Arregui al ministro de la Presidencia. La respuesta de éste, al afirmar la adaptabilidad de nuestra burocracia a cualquier partido político en el poder, desmentiría, al menos en parte, la opinión del hispanista americano.

Sin embargo, una cuestión previa habrá de considerarse como delimitadora del colectivo «burocracia». Al aludir a ésta, en los casos comentados, parece necesario entender que se tiene *in mente* el estrato superior de la función pública, y no a todo el personal que está vinculado a la Administración por cualquier tipo de relación de servicio.

En cualquier caso, lo riguroso, lo científico, para opinar sobre cuestión tan espinosa, debería basarse en una investigación de realidad, y para ello no hay otro medio que el análisis del tema partiendo de datos fiables y con la metodología adecuada. En este sentido no puede decirse que sean abundantes las investigaciones y trabajos respecto de la burocracia española abordados desde una perspectiva sociológica, o cuando menos de Ciencia de la Administración, y por ello parece oportuno referirse a un libro recientemente editado por Ariel, bajo el patrocinio de la Fundación Juan March, del que es autor el sociólogo Miguel Beltrán, y que nos ofrece en este volumen la explotación de los datos de una encuesta que en 1967 se realizó sobre la *élite* burocrática en nuestro país.

Al referirse a esta obra no cabe sólo interpretarla como un ordenado y completo tratamiento de los resultados de aquella encuesta, realizada por DATA y promovida por la Escuela Nacional de Administración Pública, sino que la formación del autor le lleva a sobrepasar este objetivo—que ya sería suficientemente atractivo, aunque de relativa actualidad—para incluir en su libro una documentada y completa referencia a las teorías sociológicas sobre el fenómeno burocrático y sus relaciones con la estratificación social de un país, y al papel de la *élite* administrativa en los procesos políticos generales y en la estructura interna de la propia *élite*, todo ello aportando, además, noticia sobre los trabajos más relevantes que en relación con estos extremos se han realizado en numerosos países.

Se amplía, por tanto, el alcance de esta obra con tales consideraciones, contenidas en sus dos primeros capítulos, que, de alguna manera, sitúan al lector dentro de las coordenadas precisas para comprender la trascendencia de un análisis sociológico del fenómeno burocrático, tanto con carácter general como en el caso particular de España.

Partiendo de la aceptación del concepto de «sociedad organizacional» como característica definitiva de la sociedad moderna, nace el interés por el estudio de las piezas que la componen, en el caso presente la burocracia, ya que la comprensión y explicación de ésta es esencial para la comprensión de la sociedad como un todo. De ahí que sea precisa la descripción y

explicación de la *élite* burocrática de una sociedad determinada, identificando las variables que determinan o vienen asociadas con sus actitudes. Pero el estudio de la *élite* burocrática no se agota en tal perspectiva. Como recuerda el autor, hay otra temática que relaciona el punto de vista de la sociología de la organización con las preocupaciones de los estudios de la Administración Pública con respecto a cuestiones internas de la misma. Desde esta perspectiva interesaría conocer la estructura interna de la *élite* burocrática y las actitudes de sus miembros respecto de la Administración, de la que forman parte, deteniéndose en el análisis de las consecuencias que ello comporta para la organización administrativa y para el aparato del Estado. En este aspecto las conclusiones obtenidas serían las oportunas para basar los juicios, más o menos apriorísticos, aludidos al principio de este comentario.

Con estas consideraciones se podría resumir, a grandes rasgos, la exposición introductoria general del libro comentado, de la que forma parte también el capítulo II, a través de cuyos epígrafes se analiza el caso concreto de nuestro país. Se inicia este capítulo con unas consideraciones sobre el proceso de formación de la burocracia española, arrancando de la mitad del siglo XIX hasta nuestros días, y destacando como rasgo característico de su profesionalización el de que algunos grupos de funcionarios tratan, y consiguen, quedar al margen del sistema de cesantías—teóricamente desapare-

cidas con el Estatuto de Bravo Murillo de 1852—a través de la cobertura de leyes especiales que los benefician exclusivamente y protegen su inamovilidad. Tal es el origen de los llamados Cuerpos Especiales, que históricamente logran su profesionalización a través de la inamovilidad, que al mismo tiempo les concedía una autonomía corporativa, fundamentada en leyes especiales y de privilegios, que desemboca en muchos casos en una situación de autogobierno corporativo.

El proceso de diferenciación de la *élite* funcional se basa, pues, en los siguientes rasgos:

- Seguridad en el empleo.
- Constitución en escalas cerradas a integraciones.
- Ascenso por antigüedad.
- Obtención de rentas superiores.

Subraya Beltrán la ausencia del factor de titulación como característica de esta *élite*, ya que en la Administración española nunca se clasificaron los cuerpos de funcionarios por el nivel educacional exigido, sino por la especialidad o ausencia de especialidad de su estatuto, factor que conllevaba los rasgos antes enumerados.

Una última cuestión ocupa en este capítulo al autor con cierto detenimiento. Se trata de los estrechos contactos y vinculaciones entre la burocracia y la política, así como con la empresa pública y privada. Este dato, del que nos hicimos eco en ocasión anterior al comentar los trabajos de Baena del Alcázar y sus colaboradores en el número monográfico de *In-*

formación Comercial Española, termina de perfilar el contorno de la *élite* burocrática española, cuyas actitudes y comportamiento son objeto de análisis en los capítulos siguientes en base a la encuesta repetidamente citada.

Esta encuesta se realizó en 1967 y tomó como base el colectivo funcional perteneciente a Cuerpos superiores—aquéllos para cuyo ingreso se exigía titulación superior—, que en dicha época alcanzaba la cifra de 23.000. La muestra se fijó en 855 entrevistas, todas ellas con funcionarios residentes en Madrid.

Respecto a las características estructurales de esta muestra, el autor procede a analizar siete factores que ayudan a definir sus perfiles. Al detenernos seguidamente en su consideración destacaremos sólo los aspectos más directamente propios de cada uno, prescindiendo de las interrelaciones y conclusiones que respecto a otras variables maneja el autor en cada caso.

En primer lugar, el dato de su composición por sexo arroja la cifra de un 5 por 100 de mujeres, porcentaje escaso de participación femenina en este estrato de la función pública. Esta escasa participación puede ser debida a que la encuesta toma en consideración tan sólo a los funcionarios destinados en Madrid, por lo que infravalora el mayor porcentaje de mujeres existente en algunos Cuerpos docentes superiores, la mayor parte de las cuales sirven destinos fuera de la capital.

En segundo término, y en cuanto al factor edad, la muestra arroja el resultado de que las funciones

de dirección y mayor responsabilidad en el aparato estatal están encomendadas a personas cuya media de edad es diez años superior a la media de edad del conjunto de la función pública. Este resultado inclina al autor a admitir como probable que algunos de los Cuerpos de la muestra, los que cataloga como de *superélite*, tuvieran un sistema de promoción basado en la antigüedad, con lo que, valorado el destino en Madrid como una forma de «promoción», se elevaría la edad media del poderoso grupo burocrático madrileño.

En tercer lugar, el origen regional de los funcionarios que componen la muestra ofrece la clara conclusión de que, contra la opinión popular y común, en la *élite* burocrática está sobrerrepresentado el interior del país e infrarrepresentada la periferia, lo que lleva al autor a formular la hipótesis de que Madrid, como población burocrática de un sistema altamente centralizado, sería hereditariamente burocrática, al menos en lo que se refiere a los cuadros directivos de la Administración.

Como cuarto factor se contempla el origen social de los altos funcionarios. A este respecto se constata que, en términos generales, la *élite* burocrática procede fundamentalmente de los estratos altos de la sociedad española. Tal hecho lo pone en evidencia la profesión de los padres y lo confirma la opinión de los interesados al incluirse, en mayor porcentaje, entre los estratos más altos que se le ofrecen para una autclasificación social. Este resultado ofrece al

autor ocasión para destacar la escasa permeabilidad al cambio social experimentada por la *élite* burocrática, lo que apoyaría su calificación, en expresión de los profesores Linz y De Miguel, de «*élite* cerrada».

Los tres últimos factores considerados son los de la titulación académica, pertenencia a un Cuerpo y dependencia de un Ministerio. A este respecto las conclusiones más destacables son, respectivamente, el predominio de los juristas, la enorme dispersión corporativa (estos funcionarios representan a 75 Cuerpos Superiores) y, finalmente, que el número de funcionarios de la muestra que corresponden a cada Ministerio no es proporcional al total de funcionarios en el mismo, con lo que varía el peso relativo de los funcionarios de *élite* en cada Departamento.

Todas las precisiones anteriores, recogidas sumariamente, son importantes para establecer los perfiles básicos del colectivo, lo que permitirá matizar la interpretación de sus respuestas y actitudes respecto de los temas que seguidamente ocupan al autor.

Constituye, a nuestro juicio, lo más revelador y significativo del libro comentado el contenido de su capítulo IV. Bajo la rúbrica de «Los Cuerpos de funcionarios» se analizan cuestiones tales como el autogobierno corporativo, la organización de los Cuerpos, su grado de satisfacción e insatisfacción y el espíritu de Cuerpo. Tropezamos así con la zona medular de nuestro sistema burocrático. Alguno de tales aspectos son los que caracte-

rizan a los Cuerpos como un mecanismo sustitutivo de los sindicatos como cauce de defensa de los propios intereses.

El análisis desde la perspectiva del autogobierno corporativo pone en evidencia, en palabras del autor, que los funcionarios españoles piensan en sus Cuerpos como agrupaciones autónomas, independientes de cualquier otra instancia o poder, y que consideran cualquier control o regulación externa como algo atentatorio a sus derechos. Este factor de autogobierno, en la medida que es elevado, se corresponde con un alto grado de autosatisfacción en sus componentes y coloca al Cuerpo de que se trate una etiqueta de alto prestigio social. Los campos en que se manifiesta son, naturalmente, los fundamentales para configurar y perpetuar estas sociedades cerradas, en que devienen los Cuerpos: en el proceso de selección de sus miembros, en la movilidad, en las retribuciones y, aunque suene sorprendente, hasta en el otorgamiento de su propia regulación.

El ejercicio de estos poderes corporativos autónomos tiene generalmente una encarnación personal: el «jefe de Cuerpo» figura —muchas veces acompañada de un consejo de asistencia para apoyarle— que supone, en cualquier caso, una disfunción respecto de la jefatura institucional atribuida al Subsecretario de cada Departamento.

El funcionamiento de una organización de este tipo, que incide en aspectos tan operativos y neutros como la pura gestión administrativa del personal, en cualquier Ministerio u Organismo, jue-

ga a favor de la autonomía de los Cuerpos y es un índice claro del particularismo y capacidad de autoconfiguración que caracterizan estas organizaciones.

Un tema no suficientemente dilucidado es si esta característica demostrada en el estrato de la función pública superior es común al resto de los estratos. Sobre esta cuestión Beltrán se muestra cauto a la vista de la carencia de datos e investigaciones concretas, pero en base a la función de grupos de referencia con que funcionan los Cuerpos de *élite* respecto a los demás, cabría extrapolar estas conclusiones. Ello se vería favorecido además, y por lo que respecta a la autorregulación, por el hecho de que las normas de la Ley de Funcionarios sólo se aplican directamente a un 10 por 100 aproximadamente del colectivo funcional. No es, pues, arriesgado pensar que con ocasión de la elaboración o reforma del respectivo Reglamento del Cuerpo, los componentes de éste ejerzan también una cierta posibilidad de autorregulación, sea cual sea el nivel del estrato funcional en que quepa clasificarlo.

Con un panorama como el descrito no parece tarea fácil, ni mucho menos de laboratorio, abordar la reforma burocrática que ahora se anuncia como objetivo de todos los sectores políticos. La realidad corporativa y su particularismo hacen extremadamente complejo —y no exento de riesgos— un planteamiento ambicioso y drásticamente revisor en dicho sentido. El peso de la tradición corporativa es grande y decisivo, y sería ingenuo pensar en un cambio de

la situación operado sólo por la fuerza de obligar de una nueva norma, máxime si se tiene presente que ésta sería fruto, al menos en su fase de proyecto, de la intervención de los propios afectados.

Porque ¿es lógico esperar que grupos sociales que blasonan de privilegios, como los que se han revelado propios de los Cuerpos Superiores, vayan a tolerar su desaparición o, cuando menos, su limitación?

Por referirnos sólo a tres aspectos, como son los de la estructura corporativa, incompatibilidades y retribuciones, que resultarían obligados de tratar en cualquier reforma del sistema, vemos problemático un planteamiento revisionista desde el esquema actual.

Todo intento de simplificar la estructura corporativa, no ya sólo por racionalidad, sino por pura presentación externa, chocaría frontalmente con compartimientos estancos recelosos que se opondrían a otra cosa que no fuera un cambio de denominación (en el sentido de un título más moderno y prestigioso para designar el colectivo corporativo que constituyen). Cuestiones conexas a este tema como los cambios de dependencia departamental, la instrumentación de un sistema de movilidad y promoción intercorporativa, la modificación de los procedimientos de selección y de formación inmediatamente posterior, cuando éste exista, etc., serían todavía más complejos de alterar respecto de la situación actual.

Conclusión igualmente escéptica podríamos aventurar respecto de

la ruptura con el sistema de compatibilidades actual, que pasase a ser uno de auténticas incompatibilidades sin paliativos; o con el siempre inconcluso tema del establecimiento de un sistema —o sistemas— de retribuciones suficiente y satisfactorio.

Como creemos evidente —y este libro de Beltrán es un sólido argumento en este sentido—, los rasgos definitorios de nuestra función pública superior podrían resumirse en los siguientes datos:

a) Existencia de colectivos autónomos que han conseguido fijar sus propias esferas de poder dentro del contexto general de la función pública —hasta el límite de que el particularismo y la autoconformación son factores distintivos de los mismos.

b) Que poseen un esquema de valores asumidos y defendidos como rasgo permanente y singularizador, manifiesto en la expresión «espíritu de Cuerpo», que refuerza el mantenimiento de la propia individualidad e independencia.

c) Con una «imagen social» característica con la que se pretende desde el principio etiquetar a los seleccionados neófitos mediante curiosos mecanismos y prácticas.

d) Que sirven de marco de referencia y emulación para otros colectivos de la función pública interesados en acceder al círculo de privilegiados en que los consideran incluidos.

e) Con una fuerte mentalidad jurídico-administrativa —fuente de formalismo y conservadurismo—; y que, finalmente,

f) Disponen de cualificado protagonismo —aunque este aspecto merezca una investigación y cuantificación más al día— en las altas instancias decisorias —como el Gobierno e incluso en las propias Cortes— a través de la militancia de sus miembros en los partidos políticos y por haber sido la cantera principal de la clase política en el régimen anterior.

Lo expuesto hasta ahora, utilizando como referencia la investigación de Miguel Beltrán, nos conduce a la formulación de unas conclusiones.

No nos pronunciamos sobre si los rasgos descubiertos en la *élite* burocrática española pueden avalar, sin otras matizaciones, y desde una perspectiva política, el juicio formulado por Jackson con que iniciábamos nuestro comentario. Pero sí podríamos afirmar, sin temeridad, que donde influirán con toda su fuerza será en el iniciado proceso de reforma de la legislación de funcionarios, proceso en sí mismo necesario e inevitable. Ahora bien, lo que también resulta necesario es que se efectúe neutralizando la dirección ya asumida por las *élites* burocráticas, cuestión que parece difícilmente evitable.

Es cierto que las conclusiones del libro comentado se refieren a una encuesta próxima en el tiempo a la realización de la reforma en la función pública que operó la Ley de Bases de Funcionarios de 1963 y que hoy habría que contar con nuevos factores, como son el cambio político del país y el generacional, este último evidente por la biológica renovación de los

Cuerpos de funcionarios. Pero los datos estructurales que desde un punto de vista sociológico se nos descubren en la *élite* burocrática española, parecen poco afectados por el transcurso de un decenio. De ahí el apuntado escepticismo ante el futuro inmediato. No cabe esperar grandes transformaciones en la estructura de poder de nuestra burocracia: quienes pudieron, pueden y sólo aspiran a seguir pudiendo. Las *élites* o se perpetúan o dejan de serlo.

El poder conquistado en el seno de la Administración pública, en un proceso iniciado hace muchos decenios (y aquí la cifra tónica de los cuarenta años resulta insuficiente) no puede tambalearse, ni tan siquiera permitir que se corra el riesgo de que se inicie un lento desplazamiento hacia fuera de la *élite* cerrada, con motivo de la promulgación de un nuevo Estatuto. Los modos, las formas, los «mecanismos de participación» pueden cambiar, incluso se sustituirán por otros de apariencia democrática, plural, dialogante; pero las decisiones definitivas que inciden sobre el contenido propio del poder burocrático seguirán siendo patrimonio exclusivo de

quienes lo detentan. Y en este sentido el futuro Estatuto sólo ha de servir para su consolidación. Habrá tensiones internas, incluso ligeros reajustes en la situación de los poderosos, pero, en definitiva, continuarán estando sólo los que pueden más.

Si este pronóstico no fuera cierto nos alegraríamos de nuestro error. Si el resultado de la reforma anunciada nos diera la razón, tampoco presumiríamos de adivinos; todo lo más, de haber acertado en la extrapolación de unos datos que otros ofrecen a unas circunstancias, crónicas y tópicas, que también nos han sido dadas.

Y para concluir, permítasenos apuntar sólo tres cuestiones, a modo de *test*, para entender el significado real de la nueva regulación: el mantenimiento del autogobierno de los cuerpos de *élite*; el tratamiento de sus incompatibilidades en relación con las actividades profesionales en el sector privado; y, por último, la simplificación del sistema de retribuciones.

CARLOS VÁZQUEZ DE LA TORRE
LUIS FERNANDO CRESPO