

LA ELITE ESPAÑOLA Y LA PRESENCIA EN ELLA DE LOS BUROCRATAS

Por MARIANO BAENA, LUIS GARRIDO y NARCISO PIZARRO

Sumario: I. INTRODUCCION.-II. ELITE Y BUROCRATAS EN ESPAÑA. DELIMITACION CONCEPTUAL: 1. *La élite española y su delimitación:* A) El concepto de élite del poder; B) Delimitación de la élite española. 2. *Los burócratas españoles:* A) La noción de burócrata; B) Delimitación y estructura de la burocracia española.-III. LA ELITE ESPAÑOLA. ALGUNOS RESULTADOS DEL ESTUDIO: 1. *La información sobre la élite:* A) Los datos obtenidos; B) El carácter de los datos; C) La base de datos para el tratamiento informático. 2. *Las magnitudes generales de la élite española.* 3. *Algunas cuestiones teóricas:* A) Núcleo y periferia de la élite; B) Estructura del núcleo.-IV. LA PRESENCIA DE LOS BUROCRATAS EN LA ELITE: 1. *Visión general de la presencia de los burócratas:* A) Los burócratas en la élite. Consideraciones generales; B) La presencia de los burócratas en la periferia; C) Los burócratas en el núcleo de la élite. 2. *La presencia de los distintos Cuerpos burocráticos:* A) Análisis general. La distribución en Cuerpos; B) Análisis sectorial. La presencia de los Cuerpos en los distintos ámbitos institucionales: a) Los Cuerpos de élite en las Cortes, b) Los nombramientos por Decreto y los diferentes Cuerpos de élite, c) Los Cuerpos de élite en la gran empresa. C) La importancia relativa de los Cuerpos de élite; D) El análisis de los Cuerpos por Ministerios de origen.-V. CONCLUSION.

I. Introducción

Este trabajo presenta el análisis de un conjunto de datos sobre las formas de presencia de la burocracia en la élite española durante el período de nuestra historia que se extiende desde el final de la guerra civil hasta el gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo (1981). En tan amplio intervalo de tiempo las estructuras socioeconómicas y políticas de España se han transformado considerablemente y era lícito suponer que la participación burocrática en la élite del poder en España se habría modificado también. Particularmente, desde que la muerte del general Franco abrió el período denominado de la «transición».

El estudio de las élites es un instrumento para conocer la estructura del poder social y político. La presencia de la burocracia en la élite

nacional es un aspecto de fundamental importancia para la comprensión de la función del Estado y de la Administración en las formas de integración de los diferentes sectores de la élite del poder y también en las de la estructura del poder socioeconómico y político en una sociedad dada.

En el caso de España, cuyo régimen político desde 1939 hasta 1976 ha sido calificado como «totalitario» o «autoritario», es particularmente interesante estudiar la naturaleza de las modificaciones en la estructura de la élite inducidas por el establecimiento de una democracia representativa. El cambio de régimen se asocia con modificaciones en la estructura estatal que conviene explorar y delimitar.

Pero antes de abordar la exposición del análisis de las transformaciones de la participación de la burocracia en la élite española es preciso situar este análisis en el contexto de precedentes investigaciones, delimitar los principales instrumentos conceptuales utilizados y describir la naturaleza y estructura de los datos en que se basa el análisis.

El presente trabajo se apoya en un banco de datos sobre las élites españolas que se ha ido constituyendo a partir de 1972 y que, como veremos más adelante, ha sufrido importantes transformaciones en cuanto a su implementación informática.

La primer etapa de la constitución del actual banco de datos finalizó en 1975, e incluyó todas las informaciones desde 1939 hasta 1974. Los primeros análisis de estos datos dieron lugar a la publicación en 1976 de un número monográfico de la revista *Información Comercial Española* sobre «La burocracia en España», dirigido por Mariano Baena (1). En él se exploraban las principales características de las élites económicas y políticas españolas durante el régimen de Franco, con particular énfasis en el examen de la presencia burocrática en los diferentes sectores. El libro de Rafael Bañón (1978), *Poder de la burocracia y Cortes franquistas (1943-1971)* (2) estudia un aspecto particular de los mismos datos.

Años después, en enero de 1982, el fichero que cubría el período 1939-1974 fue implantado en el ordenador del Instituto Nacional de Administración Pública, en Alcalá de Henares, y posteriormente depurado y completado con datos recogidos con una metodología homogénea a la anterior, hasta cubrir los años 1975-1981, ambos inclusive.

(1) BAENA DEL ALCAZAR, M.: «La Burocracia en España», *Información Comercial Española*, 1976.
(2) BAÑÓN, R.: *Poder de la Burocracia y Cortes franquistas*, INAP, 1978.

En la primavera de 1982, Baena y Pizarro presentaron en el Coloquio Internacional sobre Elites Nacionales, organizado por el Instituto Universitario Europeo de Florencia, una ponencia titulada «La estructura de la élite del poder en España 1939-1975». Este trabajo fue ulteriormente publicado por el mencionado Instituto bajo el título *The Spanish national elite 1939-1975* (3). En él se examinan las características estructurales de la élite española, con especial énfasis en los factores que aseguran la integración y unificación de los sectores económicos, los procuradores en Cortes y los altos cargos de la Administración.

Entre las principales conclusiones del mencionado trabajo pueden destacarse las siguientes:

a) Las élites políticas, económicas y administrativas españolas durante el régimen de Franco eran de un reducido tamaño y tenían un elevado nivel de integración.

b) La burocracia asumía una importante función en la integración comprobada.

c) Respecto a la integración de la élite, podía restringirse la definición de la burocracia a un reducido número de Cuerpos de funcionarios superiores, que ocupaban puestos en las Cortes, los Consejos de Administración de las grandes empresas, el Gobierno y la Administración.

d) La élite española de ese período estaba vertebrada por un subconjunto de personas, de reducidas dimensiones, que ocupaban simultáneamente posiciones políticas, administrativas y económicas, en el que la presencia burocrática era de gran entidad.

Más tarde, revisando y mejorando la calidad de los datos, los mismos autores redactaron una nueva versión del análisis que fue publicada en una obra colectiva dirigida por G. Moore, *Studies on national elites* (4), (Jay Press, en prensa).

Los ficheros de los distintos períodos fueron unificados e integrados por Luis Garrido mediante su implantación en la base de datos IMAGE del ordenador HP-3000 del Instituto Nacional de Administración Pública en Madrid. Debido a las limitaciones del programa de recuperación (Query) de la base de datos IMAGE los ficheros han sido tratados

(3) BAENA, M., y PIZARRO, N.: *The Spanish National Elite 1939-1975*, Florencia, European University Institute, 1983.

(4) MOORE, G. (Comp.): *Studies on National Elites*, JAY Press (en prensa).

mediante el programa de recuperación documental SARI en el ordenador antes citado.

Desde enero de 1982 hasta la fecha el Instituto Nacional de Administración Pública —bajo las sucesivas presidencias de Mariano Baena y de Joan Prats— ha apoyado la continuación de esta investigación sobre las élites, aportando a ella medios personales e informáticos.

II. Elite y burócratas en España. Delimitación conceptual

Precisadas ya las condiciones generales de la investigación, el proceso seguido en cuanto a las distintas fases llevadas a cabo hasta el momento, y las publicaciones efectuadas de distintos aspectos parciales de la misma, debe entrarse ahora en la exposición general del estudio.

Con carácter previo conviene, sin embargo, advertir al lector sobre lo que se entiende tanto por élite como por burócratas, pues se trata sin duda de conceptos claves de las ciencias sociales sobre las que se han mantenido muy distintas posiciones en la literatura sobre la materia. Igualmente parece indispensable referir estos conceptos a la realidad española llevando a cabo las precisiones oportunas.

1. LA ÉLITE ESPAÑOLA Y SU DELIMITACIÓN

A) *El concepto de élite del poder*

El análisis de la estructura social ha seguido dos vías que conviene distinguir: una, centrada en la diferenciación de los *individuos*, que pretende constituir conjuntos homogéneos respecto al atributo empleado para diferenciar; se llaman *estratos* a los conjuntos de individuos que comparten *status* equiparables y *clases sociales* a los conjuntos de individuos que tienen relaciones sociales de producción similares.

Estratos y clases sociales son conceptos diferentes, pero que tienen en común el referirse a meros *conjuntos* de individuos, sin que su utilización presuponga ninguna exigencia en cuanto a la existencia de un *sistema de relaciones internas* entre los elementos incluidos en el conjunto. Recuérdese que las relaciones sociales de producción son las existentes entre el asalariado y el empresario, pero que este concepto no se refiere a las relaciones entre empresarios o entre asalariados. Los estratos que resultan de la reunión de personas con *status* similares son meras categorías estadísticas, y el *status* es un atributo individual que

se mide con variables continuas (la escala Warner, por ejemplo); por lo tanto, la pertenencia al mismo estrato social no implica necesariamente la existencia de relaciones sociales entre los miembros.

Clases y estratos son pues conceptos distribucionales, disociados de la problemática de las relaciones que estructura los conjuntos de individuos y los transforman en *grupos sociales* en sentido estricto. Esta problemática de las relaciones sociales constituye el objeto principal de los estudios sobre las élites.

En efecto, las teorías de las élites, desarrolladas en el contexto de sociologías centradas en la problemática del *poder* como las de Pareto, Mosca y Michels, prestan particular atención a las *relaciones interpersonales* en las organizaciones. En su desarrollo ulterior, cuyo origen suele atribuirse a C. W. Mills, el estudio de las relaciones interpersonales se extiende fuera de las organizaciones individualizadas, con lo que se examinan relaciones interpersonales interorganizativas: la teoría de la *élite del poder* de Mills (5) consiste, precisamente, en afirmar que las élites organizativas no constituyen conjuntos separados, sino que se integran en un grupo único, unificado mediante un denso sistema de relaciones entre sus miembros.

Entre los estudios sobre las élites realizados en las últimas décadas son de particular importancia los que se refieren a las élites *económicas*; los vínculos entre empresas tienen una considerable significación económica al constituir obstáculos a la libre competencia. Estos vínculos pueden ser de diferente naturaleza, aunque el más evidente de ellos venga definido por la propiedad de una empresa por otra. Otra de las formas de vinculación, que ha sido empleada para estudiar las élites económicas, ha sido la pertenencia simultánea del mismo individuo a los Consejos de Administración de dos o más empresas.

Las investigaciones sobre las relaciones interempresariales han sido impulsadas desde principios de siglo por la lucha contra los monopolios que, en algunos países como los Estados Unidos, ha motivado la promulgación de disposiciones que, como la Ley Clayton han obligado a las empresas a publicar los nombres de sus mayores accionistas. Un subproducto de estas investigaciones –científicas y judiciales– ha sido el estudio de la élite económica, definida como el conjunto de individuos que forman parte de los Consejos de Administración de las mayores sociedades anónimas. Estos estudios, que no cabe revisar aquí, han

(5) MILLS, C. R.: *La Elite del Poder*, Méjico, Fondo de Cultura Económica, 1957.

conducido siempre a poner en evidencia una densidad relacional elevada dentro del conjunto de individuos considerado y, consecuentemente, denominado élite económica.

La existencia de estas élites económicas daba un contenido a la teoría de las clases sociales: la burguesía actuaría como sujeto social y político al estar vertebrada como grupo por las relaciones internas manifestadas por el estudio de las élites económicas. Sin embargo, para el pensamiento pluralista, que postula que el poder está repartido entre diferentes grupos sociales, probar la existencia de una élite económica no conlleva el admitir la existencia de una clase dominante: cada grupo social genera sus propias élites y posee una parte de la «tarta del poder».

La preponderancia económica del pensamiento pluralista ha impuesto a las investigaciones sobre las élites el peso de la prueba: acusadas de constituir «una concepción conspiratoria de la sociedad» inspirada por una manía de persecución propia de la «personalidad paranoica» (Parsons, 1968) (6), estas investigaciones se han dedicado a poner en evidencia la integración o no integración de las élites *sectoriales* en una «élite nacional», la «élite del poder» cuya existencia postulaba W. Mills.

Los estudios más recientes, a pesar de las diferencias existentes en las metodologías empleadas, tienden a mostrar que existe un alto grado de integración de las élites sectoriales, que es posible identificar un grupo social que constituiría lo que puede conceptualizarse como «élite nacional» [Moore 1979 (7), 1982, y Highley 1982 (8), Czudnowski, 1982, 1983 (9)]. Sin embargo, no conocemos ningún estudio que haya planteado con claridad la relación entre la estructura de las élites nacionales y la del Estado.

El estudio de las «élites políticas» ha formado parte integrante de las investigaciones reseñadas: pero en ellas la definición de lo político es extremadamente restringida, al identificarse las élites políticas con las de los partidos políticos y lo político con los mecanismos de representación que conducen a la elección de miembros de las asambleas legislativas y/o del ejecutivo. Pero el Estado como *organización*, la Administración pública no ha sido tenida en cuenta en la gran mayoría

(6) PARSONS, T.: *The System of Modern Societies*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1971.

(7) MOORE, G.: «The Structure of a National Elite Network», *American Soc. Rev.*, 44, pp. 673-692, 1979.

(8) HIGHLEY, J., y MOORE, G.: «Elite Integration in the United States and Australia», *Amer. Pol. Sci. Rev.*, 75, pp. 581-597, 1981.

(9) CZUDNOWSKI, M. M. (Comp.): *Does Who Governs Matter?, elite Circulation in Contemporary Societies*, Dekalb 111. Northern Illinois.

de los estudios sobre las élites nacionales ya que la doctrina francesa, quizás la más preocupada por el acceso de los funcionarios al poder, no se ha referido normalmente a los ámbitos institucionales centrandolo el análisis sobre ellos, amén de que no ha relacionado la presencia funcional en dichos ámbitos con la que se da en la gran empresa.

Antes de entrar en la exposición de los resultados de la presente investigación, conviene precisar las características del concepto de élite y su vinculación con la teoría del poder social: la primera de ellas es que el término «élite» designa al conjunto de individuos que ocupan un conjunto de *puestos* particularizados, en *organizaciones sociales* particularizadas. Estos puestos están *relacionados entre sí*, lo que garantiza la existencia de relaciones *estructurales* entre los individuos que los ocupan. Esto es así porque el concepto de posición social es de *naturaleza intrínsecamente relacional*.

En efecto, una posición sólo puede definirse como elementos de un conjunto de posiciones. Y este conjunto debe ser, a su vez, un conjunto *estructurado* por las relaciones recíprocas que definen cada una de las posiciones que lo integran. Estas relaciones no son, obviamente, únicamente de carácter jurídico-formal: las relaciones de copertenencia de los individuos a los mismos colectivos formalmente delimitados e individualizados establece entre éstos relaciones empíricamente significativas, que contribuyen a redefinir las redes de posiciones.

En estos últimos años, los estudios sobre las élites han ido centrándose en el análisis de las formas de las redes de relaciones existentes entre las posiciones sociales ocupadas por los miembros de la élite, más que en el de las características individuales de los ocupantes. Por ello, cuando las élites estudiadas son élites nacionales, su estudio es también el de la estructura del poder del Estado.

El hecho de que la definición del conjunto de individuos que constituyen la élite sea subsidiaria de la identificación *previa* de un conjunto de posiciones sociales hace que los procedimientos empleados para construir este último sean de capital importancia en cuanto a la estructura de las relaciones interindividuales que puedan evidenciarse. Por ello precisamente hemos considerado que la utilización de *muestras* de posiciones y/o individuos constituye un método totalmente inadecuado para las finalidades de un estudio sobre la estructura de las élites: los métodos de muestreo usuales son *aleatorios* y la aleatoriedad consiste en elegir individuos independientemente uno de otro, con lo que las relaciones que pudieran existir entre los miembros del universo en el

que se extrae la muestra se eliminan por los procedimientos de muestreo. Por otra parte, si se pudiera identificar un universo de relaciones, sería posible extraer una muestra de este universo y estimar sus características a partir de ella. Pero, precisamente, el problema consiste en identificar ese conjunto de relaciones, que es siempre de carácter previo al muestreo a realizar.

Así pues, consideramos que la investigación de la estructura de las élites mediante muestras de individuos o de posiciones es un procedimiento que oculta o elimina aquello que se pretende investigar. Buena parte de las investigaciones sobre élites lo han utilizado y, a pesar de ello, han encontrado relaciones interindividuales densas. Pero como no se trata sólo de estimar densidades, sino además de identificar estructuras, la exclusión de un sólo punto puede distorsionar considerablemente los resultados. Por ello se ha adoptado un procedimiento diferente, que consiste en la delimitación formal del conjunto de posiciones objeto del estudio, la identificación exhaustiva de todas las que cumplen los requisitos formales establecidos, y la identificación de todos los ocupantes de los puestos así individualizados.

B) *Delimitación de la élite española*

Una vez delimitado teóricamente y metodológicamente el concepto de élite nacional, es posible precisar el de *élite española* que aquí se maneja y definir así la naturaleza y el alcance de este estudio.

Huelga decir que con la expresión «élite española» no nos estamos refiriendo en ningún caso a un conjunto delimitado por una valoración de las aptitudes de los individuos que lo integran, ni a ningún otro tipo de características individuales de éstos. Esta expresión designa el conjunto de individuos que *ocupan los puestos formalmente definidos e identificados como posiciones de poder político, económico y administrativo* en España.

Teniendo en cuenta que se ha tratado de individualizar las posiciones de poder en una sociedad capitalista, se ha considerado desde el primer momento, con carácter formal, que la élite debía incluir a los individuos que detentan el poder económico y político. Este último se encontraba en las Cortes y en el Ejecutivo, entendiéndose por tal el conjunto de puestos que se denominan en España «altos cargos» del Gobierno y de la Administración central del Estado: ni la Administración local ni la autonómica, de reciente creación, habían constituido

aún durante el ámbito temporal del presente estudio estructuras de poder autónomas de las del Estado.

En cuanto al poder económico, dado que la forma de organización típica en las sociedades capitalistas contemporáneas son las Sociedades Anónimas, se entiende que los Consejos de Administración de las mayores de ellas, tanto públicas como privadas, delimitan bien las posiciones ocupadas por las élites económicas. Se han considerado «grandes» aquellas cuyo capital era igual o superior a los cien millones de pesetas.

Más abajo se definen explícitamente los criterios utilizados en la presente investigación para delimitar e identificar el conjunto de puestos de poder en los ámbitos considerados en el estudio. Aquí hay que subrayar que, a diferencia de investigaciones realizadas en otros países, no se han tenido en cuenta posiciones sociales que no estén incluidas en los ámbitos del poder político del Estado o del poder económico: las élites científicas, literarias, artísticas, periodísticas, etc., no han sido consideradas *como tales* en la delimitación del conjunto de puestos. Esto no obsta para que aquellos de sus miembros que han ocupado posiciones de poder político o económico estén integrados en el conjunto de individuos estudiado. En definitiva, en España estas otras élites indicadas han tenido siempre una fuerte vinculación con el poder político y económico, al menos durante el régimen de Franco, consideración que no parece aventurado extender a la etapa de la transición. Por tanto sus miembros han ocupado normalmente los puestos que aquí se consideran, y en consecuencia, tomados individualmente, resultan incluidos en el estudio.

Conviene subrayar, sin embargo, una importante carencia del presente trabajo: no se han incluido en él los grandes terratenientes, grupo de tradicional significación en las élites económicas españolas. La razón de esta ausencia estriba en la imposibilidad de encontrar fuente de datos actualizadas sobre la propiedad de la tierra: unas eran incompletas y otras habían sido destruidas. La significación de esta ausencia se ve disminuida si se admite con Carlos Moya (1976) (10) que ya antes de 1939 se produjo una integración de la burguesía financiera e industrial y de los terratenientes, mediante la venta de tierras y la adquisición de acciones de las grandes sociedades anónimas.

(10) MOYA, C.: *El Poder Económico en España*, Madrid, Tucur, 1975.

2. LOS BURÓCRATAS ESPAÑOLES

A) *La noción de burócrata*

Precisado ya lo que se entiende por élite y, concretamente, cuál es la élite en España, hay que referirse ahora al segundo término que define el objeto del presente trabajo, es decir, a la noción de burócrata.

Como en el caso anterior hay que partir de la contingencia de la noción, pues en modo alguno puede entenderse que los burócratas sean los mismos en unos Estados y en unas sociedades que en otras. Interesan aquí, desde luego, los burócratas españoles, que deben delimitarse a partir de las características específicas de nuestra Función pública.

Conviene, no obstante, precisar de inmediato a qué realidad se alude cuando se habla de los burócratas y de la burocracia, dadas las múltiples acepciones que pueden mantenerse de esta noción central de las ciencias sociales. Pues bien, en modo alguno se pretende aquí hacer por enésima vez una revisión científica del concepto de burocracia. Por el contrario, este trabajo se inscribe más bien en la línea de los intentos de desmitificación de la idea, en cuanto intenta mostrar la presencia de los burócratas en los más importantes ámbitos de poder de la sociedad española.

Nada obsta para seguir considerando como burocracia en el habitual sentido weberiano al conjunto de pautas de organización formal del poder del estado que se alcanzan en mayor o menor medida cuando éste se racionaliza, se convierte en impersonal y se somete a la legalidad. Pero, dada la contingencia de las sociedades y los Estados y sus respectivas Administraciones públicas, no es eso lo que interesa en este momento. Se trata en cambio de averiguar cuál es en concreto en una sociedad dada, en nuestro caso la española, la presencia y el poder del grupo humano que encarna la burocracia. Interesan, por tanto, más los burócratas como conjunto de personas que el modelo burocrático en general.

Estos burócratas deben delimitarse en cualquier caso dentro del conjunto más amplio de los servidores profesionales del Estado, es decir, de los funcionarios públicos, por ser quienes reúnen esta condición los únicos encuadrados plenamente en las estructuras de poder, con exclusión de otros colectivos (contratados administrativos y laborales). No hay que olvidar que todos los funcionarios, aun los más

modestos, participan de algún modo del poder del Estado, obviedad que se olvida quizás con demasiada frecuencia.

Ahora bien, la distinción entre funcionario y burócrata, en el sentido en que se utiliza aquí el término, se refiere precisamente al poder ejercido. Debe entenderse por burócrata el funcionario público que ejerce en la máxima medida el poder administrativo en el interior de la organización estatal, lo que supone a su vez la máxima proyección de este poder en la sociedad.

Si se obtienen unas conclusiones claras sobre la composición de este grupo, se estará en condiciones de concretar quiénes son los protagonistas del poder burocrático, cuestión directamente referida a cada una de las sociedades contemporáneas y a su verdadera realidad y, por tanto, de mayor interés científico práctico que la elaboración, confirmación o revisión de un modelo conceptual. El tema de la burocracia y los burócratas pierde así su habitual esoterismo.

Ahora bien, ello exige delimitar en cada caso concreto cuál es el grupo de funcionarios profesionales que ejerce mayor poder administrativo, lo que obliga una vez más a referirse a la contingencia de las Administraciones públicas. En cada país los parámetros de poder a utilizar como criterios de individualización del grupo serán necesariamente distintos. Apenas se puede generalizar respecto a una característica común, que viene constituida por la exigencia de un nivel educativo relativamente alto, ya que la profesionalidad de los funcionarios y obviamente de los burócratas lleva siempre consigo unas relaciones ente nivel educativo y organización de la Función pública. Por otra parte, difícilmente puede mantenerse la unidad del grupo burocrático. Más correcto sería referirse a una pluralidad de grupos, ya que al menos los burócratas militares y judiciales se encuentran siempre en una posición peculiar.

B) *Delimitación y estructura de la burocracia española*

Aplicando las reflexiones anteriores al caso español, se trata ahora de averiguar quiénes son los burócratas españoles, lo que envuelve varias cuestiones.

En primer lugar, dada la pluralidad de nuestras Administraciones públicas, debe concretarse de cuál de ellas se está hablando a los efectos de delimitar el grupo de los burócratas. Pues bien, no parece exagerado

en el momento de elaborarse el presente estudio, limitar el campo de la investigación a la Administración central del Estado. El centralismo administrativo existente en España hasta fechas recientes y la incapacidad de los entes locales para adoptar decisiones macroeconómicas permiten desechar a nuestros efectos a las Administraciones locales. Por otra parte, hasta que se encuentre plenamente implantado en nuestro país el modelo autonómico constitucional, tampoco es posible tener en cuenta a las Comunidades autónomas, ya que su Función pública y por ende su burocracia se encuentran en fase de creación. Propiamente hablando no existen aún funcionarios profesionales de las Comunidades de los que pueda afirmarse su condición de burócratas, pues en cualquier caso los que desempeñan las funciones y ejercen los poderes correspondientes han sido transferidos desde la Administración central.

Basta por tanto a nuestro propósito considerar la Administración central del Estado tal como era hasta fecha bien reciente. Refiriéndose por tanto sólo a ella, se parte de la delimitación de los burócratas efectuada en 1966 por Gutiérrez Reñón (11) y se considera como tales a las personas pertenecientes a Cuerpo de funcionarios en los que se exige actualmente titulación universitaria superior para el ingreso.

Este criterio, ya utilizado en investigaciones anteriores (12), puede aplicarse desde luego al ámbito judicial, en el que se exige título superior para el ingreso en la magistratura, aunque para la etapa de la transición la actual independencia del Poder judicial consagrada por la Constitución aconseja quizás darle un tratamiento diferente. Por otra parte, dicho criterio puede aplicarse analógicamente a la burocracia militar, sin más que sustituir la exigencia de título superior por la proveniencia de Academia Militar Superior y la referencia al Cuerpo por la pertenencia a las Armas y Cuerpos de los tres Ejércitos.

Pero centrándose en la aplicación del criterio a la Administración central civil del Estado propiamente dicha, debe destacarse que supone un criterio estructural, ya que el carácter de burócrata se predica a partir de la pertenencia a los Cuerpos, piedra angular de la organización de nuestra Función pública. Igualmente la titulación se refiere al colectivo definido por el Cuerpo, siendo perfectamente posible que las personas

(11) GUTIERREZ REÑÓN: «Estructura de la burocracia española. Notas para un estudio», *Revista de la Opinión Pública* núm. 3, pp. 23 y ss., 1966.

(12) Las citadas en la introducción al presente estudio. Véanse, además, BAENA y GARCIA MADARIA: «Burocracia y élite franquista en las Cortes actuales», en *Sistema*, 28, y BAENA: *Estructura de la Función Pública y de la burocracia en España*, Instituto de Administración Pública (de inmediata aparición).

carezcan de ella si no se exigía en el momento del ingreso, pero sí posteriormente, para la pertenencia al Cuerpo considerado.

Este carácter estructural presenta la ventaja, que no ofrecen otros intentos doctrinales posteriores, de permitir una referencia firme a efectos de la investigación a un colectivo, que no es en España demasiado numeroso. Según los últimos datos, que se refieren a abril de 1982, estaba constituido por 61.955 personas, agrupadas en 82 Cuerpos, aunque debe destacarse que de ellas 50.626 (el 81,4 por 100) se dedican a atenciones de sanidad y educación y se agrupan en 32 Cuerpos. El resto de los burócratas españoles, que son los que indiscutiblemente ocupan puestos de poder en la organización, ascienden sólo a 11.329 agrupados en 50 Cuerpos. Entre ellos merece la pena destacar, por el tamaño del colectivo, el Cuerpo Técnico de Administración Civil, con 2.202 funcionarios (13).

A este grupo de burócratas, que constituyen un colectivo reducido y fragmentado y fuertemente centralizado en la capital, se referirán las afirmaciones posteriores que se realizan en este trabajo, teniendo en cuenta sus magnitudes y participación de los burócratas en las élites españolas.

Debe añadirse que el presente estudio cumple un papel decisivo respecto a este concepto de los burócratas españoles. El criterio enunciado, planteado inicialmente sólo con carácter operativo, se ve confirmado en cuanto al poder del grupo en el interior de la organización administrativa, teniendo en cuenta que estos Cuerpos están clasificados en el nivel máximo, alcanzan la máxima remuneración y ocupan los puestos de jefatura. Otras publicaciones anteriores, que presentaban aspectos parciales de la investigación en curso, demostraban que eran también los Cuerpos con mayor poder en los ámbitos políticos y económicos de la sociedad española, lo que sin duda se verá reiterado y confirmado por el presente trabajo.

(13) Ahora refundido con el de Técnicos Especiales de Información y Turismo por la Ley de 2 de agosto de 1984 sobre medidas para la reforma de la función pública. En el presente estudio se utiliza siempre la terminología anterior a dicha ley.

III. La élite española. Algunos resultados del estudio

I. LA INFORMACIÓN SOBRE LA ÉLITE

A) *Los datos obtenidos*

Se dispone de información relativa a la élite española para el período 1939-1975 de una parte y de otra para los años 1976-1981, con lo que la investigación en curso y naturalmente el presente trabajo se refieren, como antes se ha dicho, al régimen del general Franco y a la etapa de transición a la democracia.

En ambos casos los datos afectan a las élites de poder político, diferenciando los Parlamentarios (conjunto A), los cargos en el Ejecutivo (conjunto B), y las élites de poder económico (conjunto C), habiéndose aspirado a recoger y considerar todas o buena parte de las personas integradas en dichos ámbitos. Por el contrario no se ha considerado a la totalidad de los burócratas, sino sólo a quienes pertenecieron en los períodos estudiados a alguno de los ámbitos que se citan. Se intenta así tener elementos de juicio para valorar su presencia en los espacios de poder típicos de una sociedad capitalista relativamente desarrollada, entendiéndose que, precisamente por tratarse de una sociedad de estas características, no es demasiado sensible la exclusión de los terratenientes.

Ahora bien, para valorar debidamente los datos hay que tener en cuenta tanto el factor tiempo como los criterios y fuentes utilizados.

El factor tiempo tiene una importancia fundamental para el estudio en cuanto envuelve la cuestión de si estamos ante una investigación sincrónica o diacrónica. Sin ánimo de profundizar en exceso en esta importante cuestión, debe destacarse la diferente extensión del período franquista (1939-1974, es decir, treinta y seis años) y el de la transición democrática (1976-1981, o sea, seis años). Ello hace que los resultados obtenidos deban valorarse de modo distinto, pues en el primer caso se obtiene una visión general del régimen, pero en cambio son considerablemente menos fiables las pertenencias dobles o triples a los conjuntos, que pudieron darse simultánea o sucesivamente. La diferencia entre ambos casos, que puede suponer un matiz decisivo en este período, es en cambio menos importante en el de la transición democrática dada su menor duración.

En cuanto a los conjuntos mismos, no ofrece demasiadas dificultades el de los Parlamentarios (conjunto A). En él se incluyen todas las personas que tuvieron la condición de procuradores en las Cortes orgánicas en todas las legislaturas incluso la décima, que, como es sabido, se prolonga hasta 1976. El período abarca por tanto desde el funcionamiento efectivo de las Cortes de Franco a comienzos de 1943 hasta la fecha señalada de 1976 y las fuentes utilizadas han sido los nombramientos publicados en el *Boletín Oficial del Estado*, los listines de procuradores editados para uso interno por las Cortes y la información facilitada por éstas, completada para las últimas legislaturas mediante la consulta de publicaciones comerciales. Para el período democrático se han utilizado las mismas fuentes. Adviértase que durante la época considerada como de la transición democrática la información sobre el Parlamento es heterogénea, ya que incorpora el final de la décima legislatura de las Cortes orgánicas.

En cuanto a los puestos en el Ejecutivo (conjunto B) se han considerado, tanto en uno como en otro período, los nombramientos por Decreto, siempre que no supusieran el ascenso reglamentario de funcionarios que en virtud de las disposiciones vigentes debiera manifestarse de este modo. La recogida de datos se ha limitado al Gobierno y a la Administración civil (se incluye, sin embargo, la alta Administración militar, es decir, Estado Mayor y CESEDEN), comprendiendo la Administración de Justicia para el régimen de Franco, pero no para el período democrático. El criterio utilizado ofrece la ventaja de su firmeza, ya que en los nombramientos hechos por esta vía formal incorporan siempre la voluntad política del jefe del Estado o presidente del Gobierno según los casos. Presenta en cambio el inconveniente de que no se consideran los nombramientos hechos por Orden ministerial, que suponen una confianza política indirecta a través del ministro firmante. Ello no es quizás demasiado sensible en el caso de los funcionarios eventuales, pero puede serlo respecto a los numerosos puestos secundarios existentes en la organización de los Ministerios y, sobre todo, de sus Organismos autónomos. La recogida de datos se ha hecho para el período franquista y el democrático mediante un paciente recuento de los nombramientos aparecidos en el *Boletín Oficial del Estado* desde el 1 de enero de 1939, por lo que no se da una total coincidencia en el período abarcado por la recogida de datos para los demás conjuntos.

En cuanto a los empresarios (conjunto C) se incluyen los miembros

de los Consejos de Administración (tratando indistintamente a los presidentes, vocales y secretarios) de las grandes empresas públicas y privadas. Se entiende por tales las que tienen forma de sociedad anónima y, según las fuentes utilizadas, declaran un capital social más reservas efectivamente desembolsado igual o superior a 100 millones de pesetas. Sin duda, ello supone excluir las empresas individuales y las demás con una forma jurídica distinta de la citada, pero se recogen en cambio las entidades con la forma capitalista típica. En cuanto al criterio del capital social puede presentar inconvenientes respecto a la importancia económica de la empresa, pero aparte de su coherencia ofrecía la ventaja de su fácil hallazgo. En efecto, aparece consignado en las fuentes utilizadas, que han sido los anuarios financieros de sociedades del Banco de Bilbao para 1972 (completando la busca de datos en este caso con la consulta del anuario del mismo tipo de la editorial SOPEC) y para 1980. No se tienen por tanto en este caso datos para todo el universo considerado. Se han hecho sólo lo que podrían llamarse dos cortes temporales, correspondientes a la etapa franquista y a la transición democrática respectivamente.

Finalmente, para los burócratas, siguiendo el criterio de delimitación antes enunciado, se ha utilizado como fuente para el periodo del régimen anterior el *Índice de Funcionarios Civiles del Estado*, editado por la Presidencia del Gobierno en 1965 recogiendo datos referidos a 1963, completado con la consulta de los escalafones o relaciones de funcionarios de los Cuerpos y, en algunos casos, de los nombramientos publicados en el *Boletín Oficial del Estado*. Para la etapa de la transición democrática se ha dispuesto de información facilitada por MUFACE referida a 1982 y relativa a las personas afiliadas a dicha Mutualidad y pertenecientes a Cuerpos burocráticos.

Como puede verse no se ha partido por tanto de la posición individual ocupada por cada sujeto, ni de las relaciones que mantenía con otros miembros de la élite. Por el contrario se ha comenzado por efectuar una delimitación formal de los conjuntos e individualizar después las personas que pertenecieron a los mismos. En definitiva ello arroja un universo donde se encuentran todas las personas que ocuparon las posiciones clave, si bien no se define la posición en función de la persona, sino a la inversa.

B) *El carácter de los datos*

Conviene insistir en la última afirmación y en consecuencia profundizar algo más sobre el carácter de los datos obtenidos para cada uno de los ámbitos institucionales. Los datos brutos pueden ser considerados como conjuntos de atributos. Sin embargo, estos conjuntos, al definir la pertenencia de los individuos que los poseen a colectivos concretos, representan esos colectivos. El carácter de esos colectivos no es el de meros agregados analíticos, sino el de grupos sociales reales. Esto es así porque mediante los criterios formales utilizados se definen grupos con tres características básicas: estructura interna, relaciones sociales reales y significativas y una unidad de comportamiento en el ámbito de actuación propio del grupo.

Estos grupos sociales reales no son sino concreciones de organizaciones con grados variables de institucionalización formal. Por ejemplo, un cuerpo de funcionarios está formalizado en cuanto a sus sistemas de reproducción (oposiciones, concurso, cobertura de puestos...), y establece entre sus miembros relaciones informales que, sin embargo, son claves en la configuración de la institución.

La ventaja de los criterios utilizados para la acotación del ámbito de estudio es, por tanto, que su carácter formal les confiere un alto poder de discriminación al tiempo que engloban relaciones informales relevantes.

Por ello, cuando aquí se hace referencia a ámbitos institucionales se alude a organizaciones cuya institucionalización empírica abarca tanto los aspectos jurídico-formales como los que se derivan de la consolidación de comportamientos de hecho.

Veamos brevemente cómo sucede esto en cada uno de los ámbitos institucionales considerados:

a) *Parlamento*

No es necesario argumentar demasiado para admitir que la copertenencia a una legislatura del franquismo implicaba la existencia de relaciones personales entre sus miembros, tanto más cuanto que las Cortes no estaban divididas por partidos en competencia, sino en grupos «orgánicos».

En el Parlamento democrático es clara la interacción efectiva dentro de cada grupo parlamentario, pero cualquier observador de su quehacer cotidiano conoce la permeabilidad de estos grupos, y la frecuencia de

relaciones informales entre sus componentes, notablemente superior a la que se da en otros Parlamentos europeos.

b) *Administración*

Los nombramientos por Decreto definen un conjunto de posiciones —y de individuos— que constituye también un grupo real. Es un conjunto relativamente pequeño de personas que tienen relaciones institucionalmente definidas en la misma Administración, aun cuando las posiciones que ocupen pertenezcan a Departamentos diferentes. La Administración española, como sin duda otras de los Estados occidentales, se caracteriza por la abundancia de relaciones horizontales de tipo institucional y por la existencia de una serie de relaciones personales facilitadas por las posiciones institucionales. La copertenencia a la Administración presupone para los individuos que forman parte de ella una comunidad de intereses que facilita el establecimiento de esas relaciones interpersonales directas.

c) *Empresa*

Los Consejos de Administración son con toda propiedad grupos sociales reales en los que la alta probabilidad de relación entre sus miembros está garantizada por su funcionamiento. Esto, que es obvio en cada Consejo, puede trasponerse a las relaciones de competencia, presencia, división del mercado e incluso colaboración dentro de cada sector de la producción. Por otra parte, como es sabido, el peculiar entramado financiero de la empresa española da lugar a una apreciable densidad relacional entre los diversos sectores de actividad empresarial.

d) *Burocracia*

Los funcionarios están organizados en Cuerpos y son seleccionados mediante pruebas que, por la naturaleza del procedimiento, dan lugar en ocasiones a fenómenos de cooptación. Las relaciones interpersonales son muy intensas en el seno de cada Cuerpo. Los efectivos de los Cuerpos superiores son además, en general, pequeños, encontrándose en muchos casos en el orden de la centena para aquellos cuyos miembros forman parte de la élite político-administrativa.

La posesión de un atributo equivale, pues, a la pertenencia a un colectivo estructurado. La categoría social y el rol para emplear la

terminología de Nadel (14), en este caso, se aproximan, hasta casi identificarse, con evidentes consecuencias metodológicas.

Lo más importante de ello para el presente propósito estriba sencillamente en que los conjuntos de individuos agrupados por la posesión de atributos comunes son, en el presente estudio, grupos reales y no meras categorías analíticas.

C) *La base de datos para el tratamiento informático*

El tratamiento de los datos efectuado hasta el momento está lejos de apurar las muchas posibilidades que ofrece una información tan rica como la obtenida. No obstante, se han puesto a punto los instrumentos necesarios para ello, elaborándose una base de datos de la que sumariamente se da cuenta a continuación.

Una base de datos se diferencia de un fichero convencional, en que los datos están vinculados entre sí mediante relaciones internas a la base y definidos en el diseño de la misma. Estas relaciones tienen como consecuencias técnicas fundamentales, reducir la redundancia de la información almacenada, controlar la coherencia de los datos, aumentar la fiabilidad y facilitar el acceso directo por distintos conceptos. Como capacidades añadidas destacan los sistemas de privacidad o control de acceso, la posibilidad de traducción automática de códigos y la simplificación en la elaboración de informes de situación.

Todas estas capacidades de las bases de datos, con ser importantes, no son sino marginales en comparación con su capacidad para constituir modelos que representan la estructura relacional de la realidad a la que hacen referencia. En efecto, la organización de los grupos de datos en unidades que se pueden relacionar con otras mediante criterios de inclusión (equivalentes formalmente a la pertenencia) da lugar a una trama que debe reproducir, de forma abstracta y esquemática, la realidad a la que representa.

El esquema siguiente describe la estructura de esta base de datos.

Su característica consiste en que las diferentes organizaciones que registra, Parlamento, Gobierno, empresa, burocracia, ejército y élites son accesibles por unos índices que representan «personas» concretas. Estas «personas» tienen una unidad de comportamiento en el ámbito de la organización, y los ámbitos a que pertenecen están compuestos por

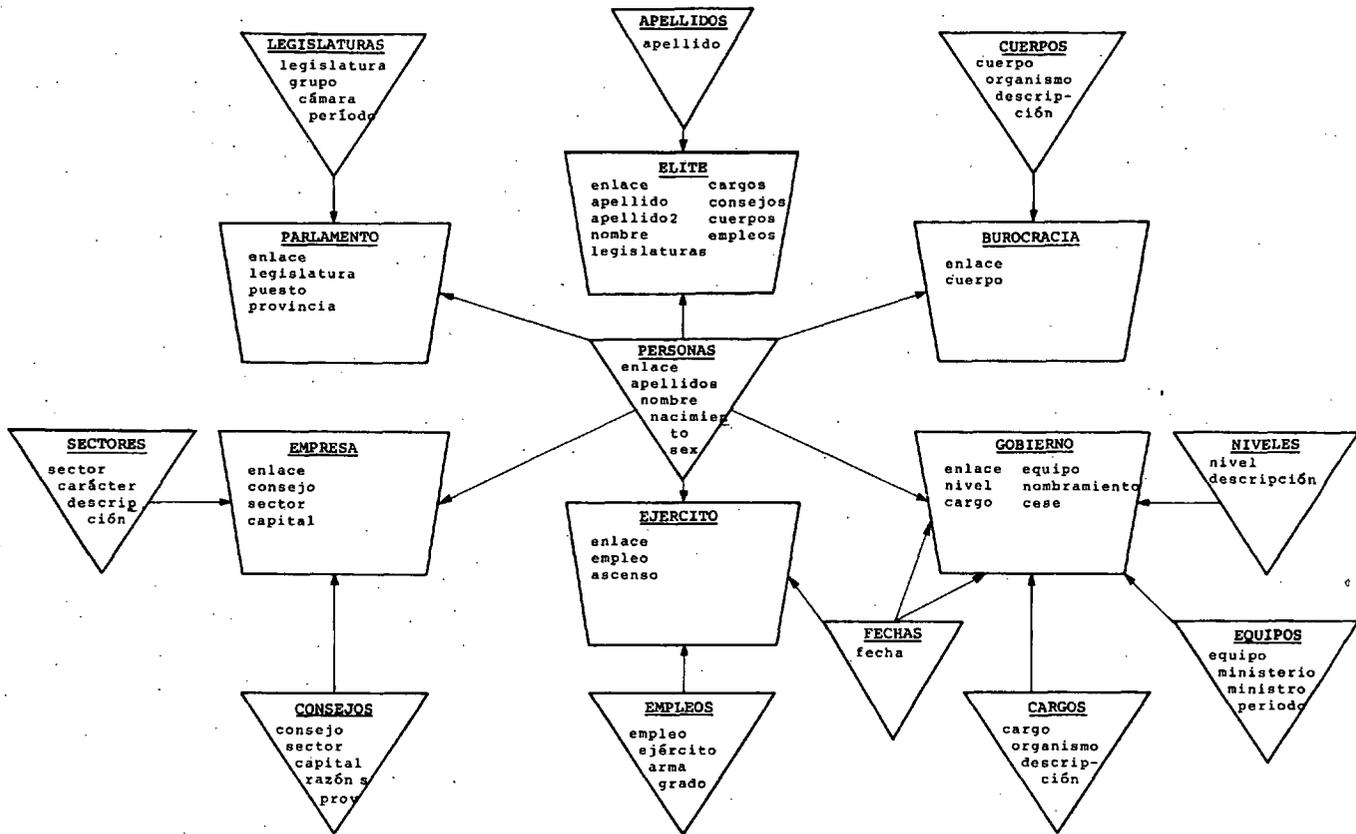
(14) NADEL, S. F.: *The Theory of Social Structure*.

un conjunto de posiciones ocupadas a su vez por «personas» cuyas interacciones reales y significativas articulan y confieren estructura al conjunto.

Las personas más caracterizadas son las personas físicas o individuos, pero operativamente tienen una estructura isomorfa, concretos como los Consejos de Administración de las sociedades anónimas, los cuerpos de la burocracia, los grupos parlamentarios de cada legislatura, y los equipos ministeriales de cada Gobierno.

Un caso distinto es el representado por los empleos del Ejército, los cargos y los niveles del Gobierno y la Administración que en lugar de hacer referencia a personas concretas indican la inclusión en posiciones formales abstractas que tienen el carácter de rol.

La centralidad del conjunto de personas es una opción de diseño asociada al hecho de que en el planteamiento clásico de análisis de las élites, la noción central es la de individuos, pero dado que la estructura de la base no es jerárquica es posible y para ciertos estudios necesario desplazar la centralidad a otro tipo de «personas». Un ejemplo podrían ser los equipos ministeriales que como «personas» con una pretendida coherencia comportamental centralizasen un análisis de la historia política. La centralidad incluso es una opción de economía de medios, puesto que el carácter reticular de la sociedad sólo podría ser representado por una red policéntrica.



2. LAS MAGNITUDES GENERALES DE LA ÉLITE ESPAÑOLA

Expuestas ya las características generales de la investigación, sus criterios, y las fuentes utilizadas en la misma, hay que referirse de inmediato a los resultados obtenidos en cuanto a las magnitudes y características de la élite española, lo que resulta indispensable para valorar la presencia de los burócratas. Como se verá seguidamente, ello no puede suponer en modo alguno una exposición lineal, ya que se suscitan inevitablemente algunas cuestiones teóricas.

Posiblemente no constituya una sorpresa la reducida magnitud de las élites españolas que alcanzaron tan sólo las cifras siguientes:

	Franquismo 1939-1975	Transición 1976-1981
Parlamentarios	2.751	820
Personas nombradas por Decreto	4.039	2.369
Empresarios	5.260	8.744
TOTAL	10.244	11.348

La lectura del cuadro pone en evidencia el hecho de que los totales no corresponden a la suma de los conjuntos parciales, ya que las mismas personas han pertenecido a los distintos ámbitos de las élites, ya sea ocupando puestos en más de un conjunto, ya permaneciendo en la élite durante la transición democrática tras pertenecer a ella en el franquismo.

El lector no dejará de advertir el peso que tienen en uno y otro caso los empresarios y su crecimiento desde 1972 a 1980, aunque debe tenerse en cuenta que para ambas fechas se utilizó el mismo criterio, es decir, pertenencia a Consejos de Sociedades con mínimo de 100 millones de pesetas, siendo así que el valor real de esta cifra era distinto en un momento y en otro. Por otra parte salta a la vista el escaso número de personas de las élites franquistas, sobre todo en el ámbito político, a pesar de las largas décadas de permanencia del régimen.

3. ALGUNAS CUESTIONES TEÓRICAS

A) *Núcleo y periferia de la élite*

Pero no interesan tanto estas consideraciones, obvias a la vista de las cifras y que además serían más propias de un estudio que versara exclusivamente sobre las élites, cuanto los problemas que se plantean si se intenta una desagregación de estos conjuntos para averiguar el poder real de las personas pertenecientes a ellos.

En esta labor de desagregación puede utilizarse desde luego el criterio de pertenencia a dos de los tres conjuntos considerados o a los tres, pues resulta evidente que las personas en las que se da esta circunstancia han acumulado mayor poder. De este modo se obtiene el verdadero núcleo de las élites, que se estudia en el apartado siguiente y cuya importancia relativa respecto al resto de la élite es:

	Franquismo	Transición
Núcleo	1.489 (14,54 %)	508 (4,48 %)
Resto de la élite	8.755 (85,46 %)	10.840 (95,52 %)

Pero tanto a los efectos generales de estudio de las élites como a los más específicos perseguidos ahora de averiguar la presencia y el peso relativo de los burócratas, se plantea la cuestión de valorar este resto de la élite, dentro del cual cabe apreciar diversos matices en cuanto al poder ejercido.

En efecto, es claro que dentro de la élite puede considerarse periferia absoluta en extrema oposición al núcleo el grupo de personas que, por decirlo así, pertenecen sólo incidentalmente a los conjuntos. Se trata de las personas que tuvieron un solo puesto por una sola vez como Parlamentarios, cargos de nombramiento por Decreto, o miembros de Consejos de Administración de empresas públicas o privadas. Este grupo, que es con mucho el más numeroso, no plantea demasiados problemas metodológicos aunque su estudio sea importante para obtener una idea precisa sobre la estructura del conjunto de la élite. Se trata de una parte de la élite, pero la más débil tanto por lo que se refiere a la intensidad de su poder como a su ausencia de relación con los demás miembros de la misma. Su distribución es como sigue para los periodos del franquismo y la democracia:

	Franquismo	Transición
Periferia absoluta	4.213 (39,93 %)	7.207 (63,51 %)

Nota: Porcentaje sobre el total de los colectivos.

El problema en cambio se plantea respecto a la posible consideración como periferia (por oposición al núcleo) de la élite de otros dos subconjuntos, a saber: el de las personas que tuvieron una sola de las tres condiciones (Parlamentario, cargo por Decreto, empresario), pero reiteradamente, de modo que desempeñaron una pluralidad de puestos simultánea o sucesivamente; y el de las personas que reuniendo una sola de las condiciones (con puesto único o múltiple) eran a la vez burócratas.

No cabe duda de que ambos grupos se encuentran en una situación específicamente cualificada. Sin que sea posible en este momento resolver el problema abierto, cabe apuntar que en el primer caso no estaríamos apartándonos de los criterios científicos utilizados si se les diferencia claramente de la periferia absoluta. Se trataría sólo de complicar con la pertenencia a uno de los conjuntos el criterio adicional de desempeño de un puesto o más de uno. Por otra parte en este último caso el desempeño múltiple del puesto permite a la persona una interacción más intensa con los demás miembros de la élite.

La cuestión en cambio se presenta de modo distinto en cuanto al grupo de los que teniendo una sola de las tres condiciones son simultáneamente burócratas. En este caso, si se les diferencia de la periferia se está tratando a los burócratas como un conjunto de la élite más, y no como una posible cualidad de los miembros de la misma.

Estos problemas parecen tener la suficiente entidad como para dejarlos apuntados aquí. Se entiende, sin embargo, que no es el momento ni la ocasión de resolver las opciones metodológicas correspondientes. Por tanto, a efectos del presente estudio la presencia de los burócratas se referirá sólo al núcleo y a todo el resto de la élite, que se denominará periferia convencionalmente.

B) Estructura del núcleo

Limitándose, por tanto, a considerar núcleo de la élite a quienes formaban parte de dos de los ámbitos de poder o de los tres

(Parlamento, Ejecutivo y gran empresa), destaca ante todo, como es lógico, su carácter reducido respecto al total de la élite, lo que se explica tanto en el franquismo como en la transición democrática por el gran número de empresarios incluidos en el estudio que sólo tienen esta condición. Es claro, sin embargo, que este número reducido (14,1 por 100 en el franquismo y 4,48 por 100 en la transición democrática) no se corresponde con el poder de este grupo de personas, que hace del núcleo el verdadero centro del estudio.

En cuanto a las diferencias entre el franquismo y la etapa de la transición, no deben inducir a error. Dejando aparte las características peculiares del régimen de Franco, en el que con frecuencia el cargo en el Ejecutivo llevaba aparejada la condición de miembro de las Cortes, el factor tiempo tiene en este caso una importancia decisiva. El período de treinta y seis años considerado para el franquismo otorgó muchas más posibilidades de reunir sucesiva y simultáneamente dos de las tres condiciones consideradas o las tres, mientras que en los seis años de la transición, prácticamente debieron reunirse de modo sincrónico. Por tanto una comparación lineal resulta engañosa y sería preciso referir las deducciones a una etapa del franquismo de igual duración de la democrática considerada.

Más importancia tiene en cambio que un elevado número de las personas presentes en el núcleo de la transición (el 57,48 por 100) proviniera del franquismo, pues de ahí se obtienen consecuencias que deben valorarse en todos sus matices. El tránsito a la democracia se ha hecho en España por un grupo de poder que provenía en parte del régimen anterior, pero que en buena parte se ha renovado incluyendo a otras personas.

El primero de estos hechos, es decir, la proveniencia del franquismo, hasta ahora conocida en términos generales, pero no demostrada científicamente, no hace más que confirmar el carácter de la transición de reforma del sistema anterior y no de ruptura con él. En cambio resulta del máximo interés esa parcial renovación del núcleo de la élite, ya que muestra la madurez de ésta y su capacidad de integración. Este hecho puede considerarse como un fuerte indicio de que los grupos humanos que ejercen el poder y los ámbitos a que pertenecen formalmente han mantenido en todo momento su dominio sobre la sociedad. De inmediato veremos que ello se debe en buena parte a que estos ámbitos son parcialmente comunes en cuanto que a través de las personas mantienen una comunicación continua, y que existe un factor

aglutinante de todos ellos. En todo caso la conclusión general que se obtiene es la permanencia del grupo de poder y su capacidad para integrar nuevos miembros (tabla I).

DISTRIBUCIÓN DEL NUCLEO *

TABLA I

	AB	AC	BC	ABC	TOTAL
Franquismo	701	166	305	317	1.489
Democracia	128	37	266	77	508

* Las cantidades expresan el número de individuos que pertenecen a los grupos AB, AC, BC y sólo a ellos. Por lo tanto, si por ejemplo, se quiere obtener el número de personas que han sido parlamentarios y empresarios (A y C) en el franquismo es necesario sumar: (AC) \Rightarrow 166 + (ABC) \Rightarrow 317 = 583 ya que los ABC han sido también parlamentarios y empresarios (además de miembros del Ejecutivo).

Pero, viniendo ya a la estructura interna del núcleo propiamente dicha, la misma existencia de los grupos humanos con una doble o triple cualificación, muestra que la diferencia entre los ámbitos formales no impide, ni mucho menos, una comunicación entre ellos que debe plantearse desde una doble perspectiva personal e institucional. Así, subrayando este último extremo y limitándose a apuntar las cuestiones de más importancia que no es posible desarrollar aquí, la existencia de miembros comunes del Parlamento y del Ejecutivo demuestra el carácter puramente formal de la división de poderes y consiguiente diferenciación de órganos, mientras que la presencia común en los ámbitos citados y la gran empresa confirma de una vez por todas que no puede hablarse de una separación entre poder político y económico más que desde un prisma exclusivamente formal. El estudio realizado muestra así experimentalmente, y no mediante mera especulación, algunas de las más importantes realidades de los sistemas políticos contemporáneos o, al menos, del sistema español.

Pero más interés aún desde la perspectiva presente tienen las relaciones entre los grupos humanos que dominan unos ámbitos y otros a través de las personas con la doble o triple condición de Parlamentario, cargo en el Ejecutivo y gran empresario. Un análisis de los datos obtenidos al respecto muestra los resultados siguientes.

En todo caso existe, tanto en el franquismo como en la transición,

una relación menor entre el Parlamento y la gran empresa, en cuanto que el número de personas que presentan esta doble condición y sólo ella, es siempre el más reducido en el núcleo de una y otra élite. Naturalmente, ello no quiere decir que esta doble condición carezca de significado, pero sólo alcanza una magnitud considerable en cuanto elemento del núcleo de poder si se asocia con la de cargo en el Ejecutivo, pasando a considerarse así el grupo que es simultáneamente Parlamentario, cargo de nombramiento por Decreto y gran empresario.

En cambio, como elemento del núcleo es siempre decisiva la pertenencia al Ejecutivo, y ello no sólo porque siempre es de importancia la doble condición de Parlamentario y cargo de nombramiento por Decreto (con notable diferencia entre franquismo y transición), sino porque considerada en conjunto, teniendo en cuenta todos los elementos, supone un peso abrumador. Planteada la cuestión en términos lineales ello resulta lógico, pues excluidos el grupo de los parlamentario-empresarios, todos los demás incluyen un componente de nombramiento en el Ejecutivo. Pero ello constituye un ejemplo de las consecuencias teóricas de la lógica lineal en una investigación de este tipo, ya que implica, ni más ni menos, que la comprobación empírica de que el dato básico de las relaciones de poder es el dominio del aparato del Estado y no de su Parlamento o de la gran empresa.

Evidentemente, además de esta consideración una de las cuestiones más sugestivas del estudio es la existencia de un grupo humano con la triple cualificación de Parlamentario, cargo en el Ejecutivo, y gran empresario. Se trata, por decirlo así, del pináculo del poder de la sociedad española, que siempre tiene considerable importancia numérica (21,28 por 100 del núcleo en el franquismo y 15,15 por 100 en la transición). El grupo constituye la auténtica cúpula de las relaciones de poder y por ello presenta, a más de su interés político práctico, importantes implicaciones teóricas. Limitándose a las que pueden plantearse aquí cabe señalar al menos dos cuestiones. De una parte abre considerables perspectivas de una investigación sobre la intensidad de las relaciones de poder que se dan en este último reducto, ya que no se obtienen las mismas consecuencias si el triple carácter lo reúnen personas con escaso poder en cada uno de los tres ámbitos y si hay una conexión entre la triple pertenencia y la cualificación en cada uno de ellos. De otra parte la existencia de este grupo de personas presentes en los tres ámbitos plantea una vez más el clásico problema de la unidad o la pluralidad de las élites, pues a la vista de él no carece de sentido

entender que hay una sola élite a la que se puede pertenecer en virtud de distintas cualificaciones, si bien la intensidad del poder y de las relaciones que le afectan puede darse en grado variable.

Pasando a otra cuestión, las numerosas que suscita el estudio del núcleo una comparación entre el de la élite franquista y el de la transición democrática arroja el dato común de la escasa importancia de la doble condición de parlamentario y empresario (siempre que no se tenga además la de cargo en el Ejecutivo). En cambio ofrece diferencias la doble condición de parlamentario y cargo por Decreto, de mayor peso en el franquismo, dada la peculiar composición de las Cortes de Franco. También debe destacarse la mucho mayor importancia en la transición de los empresarios que eran simultáneamente cargos en el Ejecutivo, los cuales representan más de la mitad del núcleo de la etapa democrática. La contribución de la gran empresa al cambio ha sido, pues, mayor de lo que podía pensarse, a juzgar por su importancia en el grupo cualificado que se está considerando. En cambio el grupo de personas que reúne las tres condiciones tiene una importancia menor en la transición que en el franquismo, lo que sin duda se debe a la menor duración del período que ha ofrecido por tanto menores oportunidades para reunir la triple cualificación simultánea o sucesivamente.

Estas consideraciones se confirman y matizan si se tiene en cuenta el grupo de personas que forman parte del núcleo de la transición y provenían de la élite franquista. Contra lo que podría pensarse desde prejuicios comunes este grupo, no demasiado importante para la doble condición de Parlamentario y miembro del Ejecutivo, es en cambio de gran peso en el conjunto de empresario con cargos de nombramiento por Decreto. Finalmente, la casi totalidad de quienes tenían en la transición las tres condiciones provenían del franquismo, lo que confirma la continuidad de la transición.

Puede afirmarse en resumen que desde puntos de vista políticos prácticos el estudio de la estructura del núcleo arroja la conclusión de que durante la transición política, aun manteniéndose la estructura del poder de forma análoga con un fuerte predominio del Ejecutivo, se ha asociado estrictamente al mismo a un grupo de grandes empresarios, y se ha producido en cambio una renovación en el Parlamento y en una parte de los puestos del Gobierno y la Administración, mostrándose así la capacidad de integración de la élite.

En cambio, desde puntos de vista teóricos, el examen del núcleo

plantea el problema de considerar el estudio de las élites en términos de relaciones entre ámbitos institucionales y no sólo entre personas y ofrece nuevos y sugestivos elementos de juicio sobre el problema de la unidad o pluralidad de las élites.

IV. La presencia de los burócratas en la élite

1. VISIÓN GENERAL DE LA PRESENCIA DE LOS BURÓCRATAS

Teniendo en cuenta lo dicho hasta ahora sobre las características de la élite española y de su núcleo según las investigaciones en curso, debe venirse ya a la presencia en ella de los burócratas, principal objetivo del presente estudio, entendiendo el término burócrata en el sentido que se ha precisado más arriba.

Desde luego esto significa cuestionar la presencia y el poder de los burócratas fuera de su ámbito propio del servicio profesional al aparato del Estado y ello en un doble sentido. Por una parte el planteamiento se refiere a ámbitos materialmente distintos, como son el Parlamento y la gran empresa, aunque en este último caso podría entenderse que si ésta es de carácter público no puede considerarse extraña la presencia de los burócratas. No sucede lo mismo en cambio en la empresa privada, que en nuestro país es más importante con mucho. Por otra parte se cuestiona la presencia en su propio ámbito, el aparato del Estado, pero de modo cualitativamente distinto del servicio profesional.

Es claro además que la cuestión abierta trasciende el interés lineal de la presencia en términos de porcentajes numéricos, que no son sino instrumentos para referirse de inmediato al tema del poder que ejerce un importante grupo de burócratas. Tras aludir a esta presencia y este poder en términos generales en el conjunto de la élite, se harán diferenciadamente algunas reflexiones sobre la presencia de los burócratas en la periferia y el núcleo.

A) *Los burócratas en la élite. Consideraciones generales*

Si se atiende sólo a las cifras globales de presencia de los burócratas, se aprecia un claro contraste entre la élite franquista (donde alcanzan el 30,1 por 100) y la etapa de la transición democrática, en la que su participación en conjunto aparenta ser mucho menor (sólo el 17,9 por 100).

Esta diferencia está producida por la desigualdad de tamaño del colectivo de empresarios para cada período (5260 y 8744, respectivamente). Pero como ya se ha indicado, el aumento del número de empresarios no responde a un proceso real, sino al cambio de valor del límite de 100 millones de pesetas en el tiempo que separa la extracción de datos de 1972 de la realizada para 1980.

Si se hubiesen utilizado pesetas constantes, el efecto de la crisis sobre las empresas medias, por desaparición o por fusión, habría producido incluso una disminución en el número de consejeros a considerar en 1980. Si se homogeneizan los datos para un supuesto de estabilidad en el número de consejeros entre 1972 y 1980 la proporción pasa del 17,9 por 100 al 26,9 por 100.

Si se toma para la comparación este último dato se observa que la disminución entre el 30,1 por 100 del franquismo y el 26,9 por 100 de la transición se reduce a tres puntos porcentuales. Como se verá más adelante al estudiar por separado el núcleo y la periferia, esta escasa diferencia se debe casi en exclusiva a la disminución de la proporción de burócratas en el colectivo de los que únicamente han sido parlamentarios. Esta disminución (del 28,6 por 100 al 19,0 por 100) obedece al cambio de procedencia de los procuradores y diputados, pero es interesante señalar que sólo influye en la proporción de burócratas cuando éstos no son empresarios o no pertenecen al Ejecutivo. Por esto se puede llegar, una vez homogeneizados los datos de empresarios y salvando el caso de los que únicamente son parlamentarios, a la constatación de que la proporción de burócratas mantiene una notable semejanza entre el franquismo y la transición, y en alguno de los colectivos se aprecian ligeros aumentos en la presencia burocrática.

Pero, con todo, quizás más importante que estas cifras globales de presencia es el hecho de que los burócratas ejercieron poder fuera de su ámbito específico y, más aún, que este poder ha sido mayor, tanto en el franquismo como en la transición, a medida que se consideran grupos de personas más fuertemente cualificadas.

En efecto, en una y otra élite se presenta la secuencia de que el porcentaje de burócratas es menor en el grupo de los que sólo tienen una condición (Parlamentario, o cargo por Decreto, o gran empresario), es decir, en la periferia, que en el conjunto de las élites. Ello se explica porque en cambio este porcentaje es mucho mayor en el núcleo, es decir, cuando se trata de personas que reúnen dos de las tres

condiciones o las tres. En el caso del núcleo, los burócratas son aproximadamente la mitad del grupo en ambos períodos (45,8 por 100 en el franquismo y 51,0 por 100 en la transición. Véase tabla II).

Por tanto la presencia de los burócratas en las élites españolas se produce de modo tal que el carácter de burócrata es una cualidad que propicia la pertenencia de sus miembros a los grupos que están simultáneamente en dos ámbitos de poder o en los tres considerados. Si esta afirmación es cierta, y así parece deducirse de las investigaciones realizadas, a más de que exista un grupo de burócratas situados en los grandes centros de poder político y económico, el carácter de burócrata resulta ser un elemento decisivo para la existencia de la red de relaciones. Estos burócratas actúan como correa de transmisión entre unos grupos y otros y entre los ámbitos institucionales, no siendo aventurado abrir la hipótesis de que, como grupo, los altos funcionarios españoles pueden considerarse por sí mismos como uno de los segmentos de la élite. Por ello, entre otras razones, se ha dejado abierto más arriba el tema de qué puede considerarse núcleo y si no deberían incluirse en el mismo a quienes además de ser Parlamentarios, cargos de nombramiento por Decreto, o grandes empresarios, reúnen la condición de burócratas.

Por lo demás cuanto se viene diciendo ofrecería una probable solución al problema de la unidad o pluridad de las élites o, al menos, contribuiría a obtener dicha solución. Los diversos grupos que constituyen la élite, en los que ya se ha visto que es capital el dominio de posiciones en el Ejecutivo, estarían parcialmente aglutinados por los burócratas, es decir, por los profesionales del servicio al aparato del Estado, que además de controlar en él parte de los puestos políticos (y no sólo los de carácter estrictamente profesional) desbordan este ámbito conquistando posiciones en el Parlamento y la gran empresa.

Todo ello permite y quizás aconseja poner un fuerte énfasis sobre el poder de los burócratas en la situación española. Se trata de un factor verdaderamente clave de nuestro sistema político y de sus implicaciones con el gran poder económico. Los burócratas, o un grupo cualificado de ellos, están en el poder político y económico y además actúan como nexo de unión entre los demás sujetos que ejercen poder, los ámbitos en que se protagoniza éste, y, tanto los sujetos como los ámbitos institucionales, y sus compañeros de Cuerpo que no han accedido o que no han accedido aún a esas posiciones de poder.

TABLA II

PRESENCIA DE LOS BUROCRATAS EN LAS ELITES ESPAÑOLAS
FRANQUISMO

PERIFERIA						NUCLEO				
Total élite		a	b	c	Total periferia	ab	ac	bc	abc	Total núcleo
3.083	Burócratas	448	1.490	463	2.401	326	27	161	168	682
10.244	Total	1.567	2.716	4.472	8.755	701	166	305	317	1.489
30,1	Porcentajes burócratas ..	28,6	54,9	10,3	27,4	46,5	16,3	52,8	53	45,8

TRANSICION

PERIFERIA						NUCLEO				
Total élite		a	b	c	Total periferia	ab	ac	bc	abc	Total núcleo
2.033	Burócratas	110	1.012	652	1.774	69	5	142	43	259
11.248	Total	578	1.898	8.364	10.840	128	37	266	77	508
17,9	Porcentajes burócratas ..	19,0	53,3	7,8	16,4	53,9	13,5	53,4	55,8	51,0

Ciertamente estas afirmaciones hay que relativizarlas según la situación política. Bajo el régimen de Franco los burócratas alcanzaron importantes cotas de poder. Durante la transición a la democracia han continuado presentes en los ámbitos políticos y han mantenido un gran poder económico en las grandes empresas públicas y privadas.

Como se viene diciendo debe evitarse identificar estos burócratas poderosos con los burócratas en general. Se trata sólo de un grupo de ellos, los que alcanzan ese poder en su carrera o bien los que parten de posiciones de poder por su proveniencia económica y social. No puede descartarse ni mucho menos por otra parte que ambas cuestiones concurren, contribuyendo a insertar o a afianzar a los burócratas en las élites.

Es claro que todo ello aconseja no tratar indiferenciadamente a los burócratas, entre los que existen situaciones muy diversas. Sin que sea posible entrar a fondo ahora en esta cuestión de la unidad o pluralidad del grupo burocrático (obviamente distinta de la unidad o pluralidad de las élites), debe recordarse la posición peculiar de los burócratas dedicados profesionalmente a educación y sanidad. Además de que, sin perjuicio de su prestigio social, son los menos relacionados profesionalmente con los ámbitos de poder, se trata con mucho del grupo más numeroso, pudiendo afirmarse que excluidos éstos los demás burócratas apenas sobrepasan las 10.000 personas. Por ello sería de interés (y así se hará en las investigaciones futuras) valorar lo que representan estos burócratas de la élite, excluidos los que se dedican a sanidad y educación, respecto al total de los burócratas hechas las mismas exclusiones. (Un caso aparte lo constituyen los catedráticos de Universidad y de Escuelas Técnicas con una importante presencia en la élite como ya se verá más adelante.)

Ahora, sin embargo, no es posible detenerse en este problema. Veamos con algún mayor detenimiento el hecho y el significado de la presencia de los burócratas en los subconjuntos de la periferia y el núcleo de las élites consideradas.

B) *La presencia de los burócratas en la periferia*

Esta presencia, menor, como se ha dicho, que en el total de las élites y en el núcleo de las mismas, no carece sin embargo de interés, tanto en sí misma por su peso en los ámbitos respectivos, como en cuanto orientación sobre el significado de la presencia de burócratas en el

núcleo. Recuérdese que se entiende por periferia a los efectos presentes a los grupos de personas que reunían una y sólo una de las tres condiciones de Parlamentario, cargo de nombramiento por Decreto o gran empresario.

Pues bien, refiriéndose a los rasgos generales de la periferia vuelve a destacar una aparente disminución de burócratas entre el régimen de Franco (27,4 por 100) y la transición (16,4 por 100). Si se realiza la homogeneización del colectivo de los empresarios como se ha indicado antes, el porcentaje de burócratas en la transición pasa a ser del 24,1 por 100. Dejando a un lado a los miembros de la periferia que sólo son empresarios por lo que ya se ha apuntado, se puede observar que la transición democrática ha mantenido una presencia de burócratas que cubre la quinta parte de las cúpulas de los partidos que han llegado a las cámaras. Ello implica la vocación política de un grupo cualificado de burócratas que están y estaban presentes en los partidos y que en consecuencia han obtenido escaños y nombramientos. Se produce así un efecto multiplicador del poder profesional de los burócratas, ya que este grupo con protagonismo político está en continua comunicación con sus compañeros de Cuerpo más poderosos y además entre los burócratas pertenecientes al mismo o distintos partidos no deja de existir una red de relaciones. De este modo los ámbitos institucionales, dotados de gran significado en sus aspectos formales, resultan trascendidos por la comunicación entre grupos y subgrupos de personas.

Sin olvidar nunca la presencia en el Parlamento debe insistirse, sin embargo, en la importancia de los burócratas en los nombramientos por Decreto, tanto en el franquismo donde la presencia porcentual es muy elevada (53,10 por 100 del total) como en la transición donde alcanza asimismo el 53,44 por 100, más de la mitad de los nombramientos por Decreto. Es evidente que la situación y los conocimientos profesionales de los burócratas explican sus mayores posibilidades de obtener nombramientos en este ámbito. Sin embargo, no por ello deja de ser cierto que al dominar así el aparato del Estado, tanto política como profesionalmente, se encuentran en inmejorables condiciones para alcanzar una posición en el núcleo, respecto al que es decisivo el dominio de este aparato como antes se ha visto.

C) *Los burócratas en el núcleo de la élite*

Como se ha dicho, en el núcleo, es decir, en el grupo de personas que reúnen dos de las tres condiciones estudiadas o las tres, la presencia de

los burócratas es mucho mayor que en el conjunto de las élites y que en la periferia.

Dos son los rasgos más sobresalientes en cuanto a la distribución de los burócratas en los distintos subconjuntos del núcleo. En primer lugar, en muy significativo la extraordinaria semejanza de la estructura de la distribución en ambos periodos. Más aún si se considera que el reducido tamaño de los distintos grupos podía haber dado proporciones erráticas. Esta semejanza deja en evidencia la escasa repercusión de la transición democrática en la forma de la implantación de los burócratas en las élites.

En segundo lugar destaca el incremento en la transición de la proporción de burócratas presentes (45,8 por 100 en el franquismo y 51,0 por 100 durante la transición). Este crecimiento obedece al aumento de peso relativo de los grupos de Parlamentarios que ocupan puestos en el ejecutivo y de empresarios que están asimismo en el Ejecutivo. (AC \rightarrow 53,9 por 100 y BC \rightarrow 53,4 por 100). Es indicativo de la procedencia de los burócratas el hecho de que estas proporciones son casi idénticas a la ya mencionada de los que únicamente pertenecen al Ejecutivo (53,3 por 100).

Por otra parte en el grupo de los que reúnen las tres condiciones se da en ambos casos la mayor presencia relativa de burócratas de todo el núcleo (53,0 por 100 en el franquismo y 55,8 por 100 en la transición).

En consecuencia puede afirmarse que como cualidad de los miembros del núcleo, el carácter burócrata ha mantenido un importante papel durante la transición. Por otra parte, esta presencia o, mejor dicho, su distribución, se corresponde con la estructura del núcleo, siendo mayor en los grupos de mayor poder, hecho éste fuertemente significativo para las deducciones teóricas a obtener del estudio. En cuanto a las relativas a la situación política práctica, precisamente por esta correlación entre estructura del núcleo y presencia burocrática, se obtiene la conclusión de que la vía de acceso de los empresarios al poder es el Ejecutivo y no la representación parlamentaria, lo que juega como causa de la menor presencia de burócratas entre los empresarios parlamentarios, siendo en cambio notable el número de burócratas entre los empresarios con nombramiento por Decreto. En esta triple condición de político activo, gran empresario y burócrata, se encuentra sin duda una de las claves del poder en España.

Pero es claro, sin embargo, que la correlación entre estructura del núcleo y presencia de los burócratas en los subgrupos del mismo lleva

nuevamente a subrayar la importancia del dominio del aparato del Estado. Los burócratas basan su poder en este ámbito, aunque lo desbordan ampliamente, encontrándose también en los demás considerados.

Por ello una reforma del sistema burocrático español, no sólo incide fuertemente en el aparato del Estado, sino que lo es del Estado mismo, en cuanto que no puede separarse a los burócratas, componente esencial del núcleo de las élites, del resto de los mismos que vienen a constituir el elemento personal del poder del Estado. Pues en nuestro país es más probable que sea burócrata una persona que se encuentra en el grupo de máximo poder (el núcleo de la élite) por pertenecer de modo doble o triple a los ámbitos institucionales cualificados, que quien tiene un poder limitado a un sólo ámbito (periferia) en el Parlamento o la gran empresa, aunque debe exceptuarse de esta afirmación al Ejecutivo.

Las conclusiones obtenidas del estudio de la presencia de los burócratas en el núcleo y del peso en la composición de éste de quienes dominan al Ejecutivo son, por tanto, de algún interés. Desde luego deben limitarse al caso español, cabiendo preguntarse si estamos ante una peculiaridad de nuestro país donde la debilidad del tejido social hace revertir el estudio de las élites al Estado, o se trata por el contrario de una característica de los Estados y sociedades de nuestro tiempo.

En todo caso, como singularidad de la situación española debe destacarse esta vía de penetración de los empresarios en el poder durante la transición democrática por medio del Ejecutivo y no del Parlamento, penetración favorecida por la condición de burócratas de parte de ese grupo de empresarios que han actuado como protagonistas políticos.

2. LA PRESENCIA DE LOS DISTINTOS CUERPOS BUROCRÁTICOS

A) *Análisis general. La distribución en Cuerpos*

En el epígrafe precedente hemos visto las formas que toma la presencia burocrática en los conjuntos básicos que forman la élite, así como las tendencias que se marcan en la evolución de esta presencia desde 1976. Es preciso ahora examinar cómo se distribuyen los burócratas integrados en la élite entre los diferentes Cuerpos de funcionarios.

A este efecto y para mayor facilidad del lector se van a distribuir los dos conjuntos de la élite que se vienen manejando (élite del franquismo

y de la transición) en tres, agrupando en el primero a quienes sólo pertenecieron a la élite del franquismo, en el segundo a quienes formaron parte de ambas élites (franquismo y democracia), y en el tercero a quienes sólo estuvieron presentes en los ámbitos considerados durante el período democrático. Con ello se utiliza un criterio distinto metodológicamente (valoración primaria de conjuntos), pero posiblemente se gana en claridad en el análisis.

Antes de adentrarnos en este análisis, es preciso señalar que existen diversos criterios para examinar la importancia de los distintos Cuerpos en la élite. El primero y más inmediato resulta de considerar el número total de funcionarios de cada uno de los Cuerpos Superiores, que están presentes en el universo global de las élites españolas tal como ha sido definido. Si se sigue este criterio y se ordenan por presencia decreciente, los Cuerpos quedan clasificados como sigue:

«RANKING» DE PRESENCIA DE LOS CUERPOS SUPERIORES DE LA ELITE

Núm.	Cuerpo	Pres.	Efect.	Prob.	Pres./Prob.
1	A01EC Catedrático de Universidad	489	1.460	0,335	163,78
2	A01PG Técnico Administración Civil	349	2.202	0,158	55,31
3	A01OP Ingeniero de Caminos	348	940	0,370	128,83
4	A01AE Diplomático	307	631	0,487	149,36
5	A10HA Abogado del Estado	247	331	0,746	184,32
6	A94JU Jueces y Magistrados	239	1.877	0,127	30,43
7	A01TR Inspector de Trabajo	211	490	0,431	90,86
8	A27HA Inspector Financiero y Tributario ..	202	840	0,240	48,58
9	A01AG Ingeniero Agrónomo	175	943	0,186	32,48
10	A25JU Fiscal	120	629	0,191	22,89
11	A03IN Ingeniero de Minas	109	267	0,408	44,50
12	A01IN Ingeniero Industrial	109	267	0,408	44,50
13	A10EC Catedrático de Bachillerato	97	5.087	0,019	1,85
14	A02EC Catedrático Escuela Técnica Superior .	96	398	0,241	23,16
15	A01CO Técnico Comercial del Estado	72	232	0,310	22,34
16	A03AG Ingeniero de Montes	63	484	0,130	8,20
17	A50EC Catedrático Escuela Universitaria ..	59	921	0,064	3,78
18	A39GO Farmacéutico Titular	55	2.247	0,024	1,35
19	Notario	51	1.643	0,031	1,58
20	A04HA Interventor	51	250	0,204	10,40

Pres. = 3.449 Efect. = 22.139 % Prob. = 1,55788 Pres.-Prob. = \geq 56,2373

Núm.	Cuerpo	Pres.	Efect.	Prob.	Pres./Prob.
21	A07PG Ingeniero Geógrafo	45	76	0,592	26,64
22	A06PG Letrado del Consejo de Estado	42	46	0,913	38,35
23	Registrador de la Propiedad	41	609	0,067	2,76
24	A44EC Profesor Adjunto Universidad	39	2.888	0,014	0,53
25	A40GO Veterinario Titular	36	3.651	0,010	0,35
26	A06AG Veterinario	36	255	0,141	5,08
27	A12EC Profesor Agregado Bachiller	35	20.648	0,002	0,06
28	A01IT Técnico Información y Turismo ...	34	127	0,268	9,10
29	A05GO Médico de Sanidad Nacional	30	146	0,205	6,16
30	A14EC Inspector EGB	29	540	0,054	1,56
31	A01HA Ingeniero Industrial *	25	82	0,305	7,62
32	A05PG Economista del Estado	22	73	0,301	6,63
33	A06HA Inspector de Aduanas	20	551	0,036	0,73
34	A42EC Profesor Agregado Universidad	19	861	0,022	0,42
35	A25EC Archivero. Bibliotecario. Arqueo ...	19	292	0,065	1,24
36	A91JU Secretario Administración de Justicia .	18	1.511	0,012	0,21
37	A01VI Arquitecto	17	158	0,108	1,83
38	A19HA Inspector de Seguros y Ahorro	16	44	0,364	5,82
39	A35GO Médico Titular	15	4.500	0,003	0,05
40	A19GO Ingeniero de Telecomunicación * .	15	18	0,833	12,50

Pres. = 533 Efect. = 37.076 % Prob. = 1,49153E-02 Pres.-Prob. = \Rightarrow 6,71819

* No se incluyen los Cuerpos del extinguido Movimiento por carecerse de información fiable, ni las Escalas Técnico-Administrativas, a extinguir, por carecer sus miembros de titulación superior. Se incluyen en cambio los Cuerpos de la Administración de Justicia y del Tribunal de Cuentas, considerados para el franquismo, pero no para la etapa democrática, ya que constitucionalmente no forman parte de la Administración Central.

Núm.	Cuerpo	Pres.	Efect.	Prob.	Pres./Prob.
41	A37GO Médico Casas de Socorro	14	97	0,144	2,02
42	A14PG Estadístico Facultativo	13	181	0,072	0,93
43	A14HA Arquitecto	11	118	0,093	1,03
44	A11GO Médico Especialista	11	88	0,125	1,38
45	A11EC Inspector de Bachillerato	10	101	0,099	0,99
46	A16HA Ingeniero de Montes	10	22	0,455	4,55
47	A33EC Profesor de Centros de Formación Profesional e Institutos Politéc- nicos	9	5.711	0,002	0,01
48	A22HA Censor Letrado del Tribunal de Cuentas	9	43	0,209	1,88

Núm.	Cuerpo	Pres.	Efect.	Prob.	Pres./Prob.
49	A05OP Inspector de Transportes Terrestres	8	143	0,056	0,45
50	Agente de Cambio y Bolsa	7	200	0,035	0,24
51	A01JU Letrado de Justicia *	6	18	0,333	2,00
52	A07GO Médico Puericultor Maternólogo ..	5	161	0,031	0,16
53	A12JU Técnico Penitenciario	5	108	0,046	0,23
54	A38GO Médico Tocólogo **	5	59	0,085	0,42
55	A01GO Médico Beneficencia	5	33	0,152	0,76
56	A05IN Ingeniero Naval	4	50	0,080	0,32
57	A08HA Profesor Químico de Aduanas	4	33	0,121	0,48
58	A02HA Ingeniero de Minas	4	13	0,308	1,23
59	A02VI Ingeniero	4	8	0,500	2,00
60	A92JU Médico Forense	3	561	0,005	0,02
61	A08PG Astrónomo	3	44	0,068	0,20
62	A55GO Farmacéutico Sanidad Nacional ..	3	27	0,111	0,33
63	A04AE Escala Técnica de Cultura Hispánica	3	9	0,333	1,00
64	A10JU Facultativo Registros y Notarías ..	3	9	0,333	1,00
65	A10GO Médico Lucha Antivenérea	2	55	0,036	0,07
66	A40EC Inspección Médico Escolar	2	40	0,050	0,10
67	A51EC Profesor Agregado Escuelas Universitarias	1	448	0,002	0,00
68	A09TC Sup. Postal y Telecomunicación ..	1	393	0,003	0,00
69	A93JU Médico de Registro Civil	1	200	0,005	0,00
70	A14TC Ingeniero Aeronáutico	1	101	0,010	0,01
71	A46EC Conservador de Museos	1	88	0,011	0,01
72	A03CO Ingeniero SOIVRE	1	88	0,011	0,01
73	A19EC Catedrático de Conservatorio	1	79	0,013	0,01
74	A05JU Facultativo Sanidad Penitenciaria ..	1	71	0,014	0,01
75	A29EC Profesor Esp. Conservatorio	1	28	0,036	0,04
76	A14OP Secretario Contador Puertos	1	20	0,050	0,05
77	A12IT Asesor Gabinete Técnico	1	6	0,167	0,17
78	A21EC Profesor de Termino de Escuelas de Artes y Oficios	0	132	0,000	0,00
79	A05CO Profesor Escuelas Oficiales de Náutica	0	77	0,000	0,00
80	A34GO Médico ZNM **	0	68	0,000	0,00
81	A41GO Odontólogo Titular **	0	68	0,000	0,00
82	A16TC Técnico Superior	0	59	0,000	0,00
83	A17EC Catedrático de Escuelas de Bellas Artes	0	58	0,000	0,00
84	A02TC Meteorólogo	0	45	0,000	0,00
85	A04OP Ingeniero Industrial	0	26	0,000	0,00
86	A31GO Veterinario ZNM **	0	21	0,000	0,00

Núm.	Cuerpo	Pres.	Efect.	Prob.	Pres./Prob.
87	A08IT Ingeniero RTV (Ingeniero Tec.) ..	0	18	0,000	0,00
88	A49GO Escala Facultativa Sanitaria * ...	0	5	0,000	0,00
89	A02IT Arquitecto	0	4	0,000	0,00
90	A10OP Esc. Ingeniero. Arquitecto Superior **	0	4	0,000	0,00
91	A23TC Ingeniero de Telecomunicación ...	0	4	0,000	0,00
92	A24HA Fiscal Tribunal de Cuentas	0	2	0,000	0,00

Pres. = 174 Efect. = 10.045 % Prob. = 1,73221E-02 Pres.-Prob. = \Rightarrow 0,409027

* A extinguir.

** La cifra de los Letrados de Justicia en activo ha sido amablemente facilitada por el Servicio de Personal del Ministerio de Justicia, ya que los efectivos reflejados por MUFACE ocultan una parte del colectivo por falta de afiliación o por pertenecer simultáneamente a otros Cuerpos.

Al utilizar este criterio de ordenación de los Cuerpos, lo que se pone de manifiesto es la presencia, en términos de frecuencia absoluta, con la que cada Cuerpo aparece en la élite. De aquí, que lo que viene a expresar este *ranking* es la mayor o menor relación entre cada Cuerpo y las élites.

La validez casual de este índice es escasa, puesto que no tiene sentido genético establecer en qué proporción influye pertenecer a la élite en llegar a ser burócrata, puesto que no parece ser ese el orden causal. Su significación estaría más bien en la probabilidad de encontrar a un miembro de un Cuerpo concreto entre las élites. Desde este punto de vista es pertinente señalar que algunos Cuerpos como los diplomáticos de carrera tienen una parte importante de sus puestos profesionales nombrados por decreto, lo cual les permite un acceso a las élites que no es homogéneo con el de los otros Cuerpos y de aquí su nutrida presencia.

En lugar de tomar los valores absolutos de presencia se pueden tomar los valores relativos a los efectivos de cada Cuerpo. Este índice expresa la probabilidad de que una persona que pertenece a un Cuerpo pertenezca a su vez a las élites. Los valores de los efectivos se han obtenido de los datos de MUFACE para 1982, que al incluir a los jubilados son más aproximados al universo considerado en el estudio, si se toman en cuenta los cuarenta y dos años que abarca. (En estos datos figura un solo Cuerpo por persona, con lo que no se cuentan los

funcionarios que pertenecen a varios Cuerpos.) Para una interpretación correcta de estos datos debe tenerse en cuenta que, cuando se trata de efectivos de Cuerpos poco numerosos, es perfectamente posible que el total de los pertenecientes a las élites desde 1939 a 1981 sea superior a los efectivos del Cuerpo en 1982.

La ordenación de los Cuerpos por probabilidad decreciente es la siguiente:

«RANKING» DE PROBABILIDADES DE PERTENENCIA A LAS ELITES DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE BUROCRATAS

Núm.	Cuerpo	Pres.	Efect.	Prob.	Pres./Prob.
1	A06PG Letrado del Consejo de Estado ..	42	46	0,913	38,35
2	A19GO Ingeniero de Telecomunicación *	15	18	0,833	12,50
3	A10HA Abogado del Estado	247	331	0,746	184,32
4	A07PG Ingeniero geográfico	45	76	0,592	26,64
5	A02VI Ingeniero	4	8	0,500	2,00
6	A01AE Diplomático	307	631	0,487	149,36
7	A16HA Ingeniero de Montes	10	22	0,455	4,55
8	A01TR Inspector de Trabajo	211	490	0,431	90,86
9	A03IN Ingeniero de Minas	109	267	0,408	44,50
10	A01IN Ingeniero Industrial	109	267	0,408	44,50
11	A01OP Ingeniero de Caminos	348	940	0,370	128,83
12	A19HA Inspector de Seguros y Ahorro ...	16	44	0,364	5,82
13	A01EC Catedrático de Universidad	489	1.460	0,335	163,78
14	A01JU Letrado de Justicia	6	18	0,333	2,00
15	A04AE Escala Téc. Cultura Hispánica ...	3	9	0,333	1,00
16	A10JU Facultativo Registros y Not.	3	9	0,333	1,00
17	A01CO Técnico comercial del Estado ...	72	232	0,310	22,34
18	A02HA Ingeniero de Minas	4	13	0,308	1,23
19	A01HA Ingeniero Industrial *	25	82	0,305	7,62
20	A05PG Economista del Estado	22	73	0,301	6,63

Pres. = 2.087 Efect. = 5.036 % Prob. = 0,414416 Pres.-Prob. = ➤ 49,3598

Núm.	Cuerpo	Pres.	Efect.	Prob.	Pres./Prob.
21	A01IT Técnico Información y Turismo .	34	127	0,268	9,10
22	A02EC Catedrático Esc. Téc. Superior ...	96	398	0,241	23,16
23	A27HA Inspector financiero y tribut.	202	840	0,240	48,58
24	A22HA Censor letrado Trib. de Cuentas ..	9	43	0,209	1,88
25	A05GO Médico de Sanidad Nacional	30	146	0,205	6,16
26	A04HA Interventor	51	250	0,204	10,40
27	A25JU Fiscal	120	629	0,191	22,89
28	A01AG Ingeniero Agrónomo	175	943	0,186	32,48
29	A12IT Asesor Gabinete Técnico	1	6	0,167	0,17
30	A01PG Técnico Administración civil	349	2.202	0,158	55,31
31	A01GO Médico Beneficencia	5	33	0,152	0,76
32	A37GO Médico Casas de Socorro	14	97	0,144	2,02
33	A06AG Veterinario	36	255	0,141	5,08
34	A03AG Ingeniero de Montes	63	484	0,130	8,20
35	A94JU Jueces y magistrados	239	1.877	0,127	30,43
36	A11GO Médico especialista	11	88	0,125	1,38
37	A08HA Profesor químico de Aduanas ...	4	33	0,121	0,48
38	A55GO Farmacéutico Sanidad Nacional .	3	27	0,111	0,33
39	A01VI Arquitecto	17	158	0,108	1,83
40	A11EC Inspector de Bachillerato	10	101	0,099	0,99

Pres. = 1.469 Efect. = 8.737 % Prob. = 0,168136 Pres.-Prob. = \Rightarrow 13,7706

Núm.	Cuerpo	Pres.	Efect.	Prob.	Pres./Prob.
41	A14HA Arquitecto	11	118	0,093	1,03
42	A38GO Médico Tocólogo *	5	59	0,085	0,42
43	A05IN Ingeniero Naval	4	50	0,080	0,32
44	A14PG Estadístico facultativo	13	181	0,072	0,93
45	A08PG Astrónomo	3	44	0,068	0,20
46	Registrador de la Propiedad	41	609	0,067	2,76
47	A25EC Archivero, Bibliotecario, Arqueó.	19	292	0,065	1,24
48	A50EC Catedrático Esc. Universitaria ...	59	921	0,064	3,78
49	A05OP Inspector Trans. Terrestres	8	143	0,056	0,45
50	A14EC Inspector EGB	29	540	0,054	1,56
51	A40EC Inspección Médico escolar	2	40	0,050	0,10
52	A14OP Secretario contador Puertos	1	20	0,050	0,05
53	A12JU Técnico penitenciario	5	108	0,046	0,23
54	A10GO Médico lucha antivenérea	2	55	0,036	0,07
55	A06HA Inspector de Aduanas	20	551	0,036	0,73
56	A29EC Profesor Esp. Conservatorio	1	28	0,036	0,04
57	Agente de Cambio y Bolsa	7	200	0,035	0,24

Núm.	Cuerpo	Pres.	Efect.	Prob.	Pres./Prob.
58	A07GO Médico Puericultor maternólogo .	5	161	0,031	0,16
59	Notario	51	1.643	0,031	1,58
60	A39GO Farmacéutico titular	55	2.247	0,024	1,35
61	A42EC Profesor agregado Universidad ..	19	861	0,022	0,42
62	A10EC Catedrático de Bachillerato	97	5.087	0,019	1,85
63	A05JU Facultativo Sanidad Penitenc. ...	1	71	0,014	0,01
64	A44EC Profesor adjunto Universidad ...	39	2.888	0,014	0,53
65	A19EC Catedrático de Conservatorio ...	1	79	0,013	0,01
66	A91JU Secretario Admón. de Justicia ...	18	1.511	0,012	0,21
67	A46EC Conservador de Museos	1	88	0,011	0,01
68	A03CO Ingeniero SOIVRE	1	88	0,011	0,01
69	A14TC Ingeniero Aeronáutico	1	101	0,010	0,01
70	A40GO Veterinario titular	36	3.651	0,010	0,35
71	A92JU Médico Forense	3	561	0,005	0,02
72	A93JU Médico de Registro Civil	1	200	0,005	0,00
73	A35GO Médico titular	15	4.500	0,003	0,05
74	A09TC Sup. Postal y Telecomunicación .	1	393	0,003	0,00
75	A51EC Profesor agreg. Esc. Universit. ...	1	448	0,002	0,00
76	A12EC Profesor agregado Bachillerato ...	35	20.648	0,002	0,06
77	A33EC Prof. Cent. For. Prof. e Inst. Pol.	9	5.711	0,002	0,01

Pres. = 620 Efect. = 54.896 % Prob. = 1,12941E-02 Pres.-Prob. = \gg 0,57799

* No se hace aparecer en la lista ordenada por probabilidad y presencia \times probabilidad, aquellos Cuerpos que no tienen ningún miembro presente en la élite, ya que la información disponible sobre ellos aparece en la lista por presencia.

Este *ranking* indica hasta qué punto la pertenencia a un Cuerpo es un factor determinante en la ocupación de puestos en los diferentes sectores de la élite del poder. Cuando la proporción de miembros de un Cuerpo que ocupan posiciones en la élite es muy baja, la mera pertenencia a un Cuerpo deja de ser un factor explicativo de la pertenencia a la élite, ya que el hecho constatado puede deberse a causas ajenas, como la herencia de un paquete de acciones.

Una comparación entre los dos *rankings* pone en evidencia sus diferencias. En el orden establecido por presencia absoluta los letrados del Consejo de Estado ocupan la posición 22, dado que en la élite sólo aparecen 42 letrados, pero como el Cuerpo consta en 1982 de un total de 46 miembros, la probabilidad de pertenecer a la élite siendo letrado del Consejo de Estado es tan alta que puede afirmarse empíricamente que la pertenencia al citado Cuerpo asegura estadísticamente la ocupa-

ción de puestos en la élite (15). Otra cosa sucede con los catedráticos de Bachillerato en cuyo caso la presencia de 97 miembros les sitúa en el puesto 13 en el primer *ranking* y dado que el Cuerpo reúne 5.087 funcionarios, su probabilidad lo coloca en el puesto 62, con lo que se aprecia que ser catedrático de Bachillerato no es un factor de peso de cara a la pertenencia a la élite.

Las dos clasificaciones de los Cuerpos de burócratas anteriores son indicativas de la probabilidad de presencia de los miembros de cada Cuerpo de burócratas: la primera vista desde el ámbito de universo total de la élite, y la segunda, desde el de los respectivos efectivos de cada Cuerpo.

Si se multiplican ambos índices entre sí el resultado será un producto de probabilidades cruzadas y dará un índice del peso de cada Cuerpo como grupo dentro de la élite.

La relación de los Cuerpos en orden descendente es la siguiente:

«RANKING» DE IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS CUERPOS EN LA ELITE

Núm.	Cuerpo	Pres.	Efect.	Prob.	Pres./Prob.
1	A10HA Abogado del Estado	247	331	0,746	184,32
2	A01EC Catedrático de Universidad	489	1.460	0,335	163,78
3	A01AE Diplomático	307	631	0,487	149,36
4	A01OP Ingeniero de Caminos	348	940	0,370	128,83
5	A01TR Inspector de Trabajo	211	490	0,431	90,86
6	A01PG Técnico Administración Civil ...	349	2.202	0,158	55,31
7	A27HA Inspector Financiero y Tribut. ..	202	840	0,240	48,58
8	A03IN Ingeniero de Minas	109	267	0,408	44,50
9	A01IN Ingeniero Industrial	109	267	0,408	44,50
10	A06PG Letrado del Consejo de Estado ..	42	46	0,913	38,35
11	A01AG Ingeniero Agrónomo	175	943	0,186	32,48
12	A94JU Jueces y Magistrados	239	1.877	0,127	30,43
13	A07PG Ingeniero Geógrafo	45	76	0,592	26,64
14	A02EC Catedrático Esc. Téc. Superior ..	96	398	0,241	23,16
15	A25JU Fiscal	120	629	0,191	22,89
16	A01CO Técnico Comercial del Estado ...	72	232	0,310	22,34
17	A19GO Ingeniero de Telecomunicación .	15	18	0,833	12,50

(15) Caso distinto es el de los letrados de Justicia, en el que el escaso número de miembros del Cuerpo arroja una porción predominante en virtud de los cálculos numéricos. Posiblemente la importancia de este Cuerpo es menor en conjunto, pero a los efectos de probabilidad de pertenencia a la élite debe mantenerse su posición si son correctos los criterios utilizados.

Núm.	Cuerpo	Pres.	Efect.	Prob.	Pres./Prob.
18	A04HA Interventor	51	250	0,204	10,40
19	A01IT Técnico Información y Turismo .	34	127	0,268	9,10
20	A03AG Ingeniero de Montes	63	484	0,130	8,20

Pres. = 3.323 Efect. = 12.508 % Prob. = 26,567 Pres.-Prob. = \geq 60,3445

Núm.	Cuerpo	Pres.	Efect.	Prob.	Pres./Prob.
21	A01HA Ingeniero Industrial *	25	82	0,305	7,62
22	A05PG Economista del Estado	22	73	0,301	6,63
23	A05GO Médico de Sanidad Nacional ...	30	146	0,205	6,16
24	A19HA Inspector de Seguros y Ahorro ..	16	44	0,364	5,82
25	A06AG Veterinario	36	255	0,141	5,08
26	A16HA Ingeniero de Montes	10	22	0,455	4,55
27	A50EC Catedrático Esc. Universitaria ...	59	921	0,064	3,78
28	Registrador de la Propiedad	41	609	0,067	2,76
29	A37GO Médico Casas de Socorro	14	97	0,144	2,02
30	A02VI Ingeniero	4	8	0,500	2,00
31	A01JU Letrado de Justicia	6	18	0,333	2,00
32	A22HA Censor Letrado Trib. de Cuentas.	9	43	0,209	1,88
33	A10EC Catedrático de Bachillerato	97	5.087	0,019	1,85
34	A01VI Arquitecto	17	158	0,108	1,83
35	Notario	51	1.643	0,031	1,58
36	A14EC Inspector EGB	29	540	0,054	1,56
37	A11GO Médico especialista	11	88	0,125	1,38
38	A39GO Farmacéutico titular	55	2.247	0,024	1,35
39	A25EC Archivero. Bibliotecario. Arqueó.	19	292	0,065	1,24
40	A02HA Ingeniero de Minas	4	13	0,308	1,23

Pres. = 555 Efect. = 12.386 % Prob. = 4,48087E-02 Pres.-Prob. = \geq 3,27969

Núm.	Cuerpo	Pres.	Efect.	Prob.	Pres./Prob.
41	A14HA Arquitecto	11	118	0,093	1,03
42	A04AE Escala Téc. Cultura Hispánica ..	3	9	0,333	1,00
43	A10JU Facultativo Registros y Notar. ...	3	9	0,333	1,00
44	A11EC Inspector de Bachillerato	10	101	0,099	0,99
45	A14PG Estadístico Facultativo	13	181	0,072	0,93
46	A01GO Médico Beneficencia	5	33	0,152	0,76
47	A06HA Inspector de Aduanas	20	551	0,036	0,73

Núm.	Cuerpo	Pres.	Efect.	Prob.	Pres./Prob.
48	A44EC Profesor adjunto Universidad ...	39	2.888	0,014	0,53
49	A08HA Profesor Químico de Aduanas ..	4	33	0,121	0,48
50	A05OP Inspector Transp. Terrestres	8	143	0,056	0,45
51	A38GO Médico Tocólogo *	5	59	0,085	0,42
52	A42EC Profesor agregado Universidad ..	19	861	0,022	0,42
53	A40GO Veterinario titular	36	3.651	0,010	0,35
54	A55GO Farmacéutico Sanidad Nacional .	3	27	0,111	0,33
55	A05IN Ingeniero Naval	4	50	0,080	0,32
56	Agente de Cambio y Bolsa	7	200	0,035	0,24
57	A12JU Técnico Penitenciario	5	108	0,046	0,23
58	A91JU Secretario Admón. de Justicia ...	18	1.511	0,012	0,21
59	A08PG Astrónomo	3	44	0,068	0,20
60	A12IT Asesor gabinete técnico	1	6	0,167	0,17
61	A07GO Médico Puericultor Maternólogo.	5	161	0,031	0,16
62	A40EC Inspección Médico escolar	2	40	0,050	0,10
63	A10GO Médico Lucha Antivenérea	2	55	0,036	0,07
64	A12EC Profesor agregado Bachiller	35	20.648	0,002	0,06
65	A35GO Médico titular	15	4.500	0,003	0,05
66	A14OP Secretario Contador Puertos	1	20	0,050	0,05
67	A29EC Profesor Esp. Conservatorio	1	28	0,036	0,04
68	A92JU Médico Forense	3	561	0,005	0,02
69	A33EC Prof. Cent. For. Prof. e Inst. Pol.	9	5.711	0,002	0,01
70	A05JU Facultativo Sanidad Penitenc. ...	1	71	0,014	0,01
71	A19EC Catedrático de Conservatorio ...	1	79	0,013	0,01
72	A46EC Conservador de Museos	1	88	0,011	0,01
73	A03CO Ingeniero SOIVRE	1	88	0,011	0,01
74	A14TC Ingeniero Aeronáutico	1	101	0,010	0,01
75	A93JU Médico de Registro Civil	1	200	0,005	0,00
76	A09TC Sup. Postal y Telecomunicación.	1	393	0,003	0,00
77	A51EC Profesor agre. Esc. Universitaria.	1	448	0,002	0,00

Pres. = 298 Efect. = 43.775 % Prob. = 6,80754E-03 Pres.-Prob. = \Rightarrow 3,17435

Indudablemente esta ordenación es la decisiva en cuanto al poder y la presencia de los altos funcionarios en la élite, matizada teniendo en cuenta los efectivos de los Cuerpos. Pues en definitiva en este caso la ordenación arroja el resultado de esta presencia considerando el peso relativo de los Cuerpos y no la posible pertenencia a la élite de los miembros de cada uno de ellos. Se trata, como se recordará, del criterio metodológico utilizado básicamente para el presente estudio.

Pero hasta ahora se está hablando a estos efectos de la presencia de los Cuerpos en toda la élite, sin distinguir entre unos y otros periodos

cronológicos y acumulando, por tanto, la presencia de altos funcionarios en el franquismo y la democracia. Ahora bien, la situación de los Cuerpos se matiza a su vez si se distinguen los tres grupos de la élite antes indicada, es decir, el de los franquistas, el de quienes pertenecieron a la élite en el franquismo y continuaron en ella en la transición, y el de quienes sólo pertenecieron a ella en la etapa democrática.

Si se procede de este modo puede comprobarse (véanse tablas III y IV) la gran *estabilidad* de la distribución por Cuerpos de los funcionarios presentes en la élite española: en las tres partes de la élite, la franquista, la posfranquista y la de la transición, los conjuntos de los 17 Cuerpos más importantes tienen una composición muy similar.

Estamos aquí refiriéndonos a la presencia global de los Cuerpos en la élite: si consideramos su presencia en los tres conjuntos (A, B y C) que la integran, alcanzaremos una mejor comprensión de su estructura.

TABLA III
PRESENCIA BUROCRÁTICA POR CUERPOS Y SECTORES
ÉLITE DEL PERIODO FRANQUISTA

	A	B	C	AB	AC	BC	ABC	Total *
01EC	101	240	18	85	7	8	6	265
01OP	28	104	40	15	2	5	2	152
01AE	24	116	16	23	9	15	9	118
01PG	15	84	20	4	0	5	0	110
01TR	17	103	4	13	3	3	3	108
10HA	32	73	37	23	14	16	10	99
01AG	35	72	8	16	2	4	1	94
13HA	1	68	7	1	0	3	0	72
02EC	11	39	27	8	4	10	3	58
10EC	21	41	1	12	0	0	0	51
01IN	18	24	17	6	2	2	2	51
03IN	10	11	29	6	5	4	3	38
03AG	10	23	6	6	1	2	1	31
07PG	7	21	7	5	1	3	1	27
01CO	4	21	7	4	1	4	1	24
06PG	6	15	2	5	2	1	1	16
05PG	0	3	0	0	0	0	0	3
CRANK	** 340	1.058	246	232	53	85	43	1.317
OTROS	155	321	47	45	5	13	3	463
BUROC	495	1.379	293	277	58	98	46	1.780
TOTAL	1.986	2.780	2.531	633	178	207	96	6.375

ELITE DE LA TRANSICION

	A	B	C	AB	AC	BC	ABC	Total *
01EC	70	108	62	69	27	47	26	123
01OP	17	74	96	15	11	33	10	138
01AE	16	120	30	16	13	29	13	121
01PG	28	120	37	26	18	23	16	134
01TR	12	47	11	11	7	8	6	50
10HA	32	58	80	28	30	52	27	87
01AG	16	35	22	13	11	15	9	43
13HA	0	16	9	0	0	4	0	21
02EC	10	17	25	9	5	11	4	31
10EC	6	14	2	6	1	1	1	15
01IN	5	13	23	4	5	7	4	29
03IN	4	13	49	2	4	10	2	52
03AG	3	10	4	3	1	2	1	12
07PG	4	8	15	4	4	7	4	16
01CO	6	21	16	6	5	13	5	24
06PG	11	21	18	11	10	16	10	23
05PG	2	9	9	2	2	7	2	11
CRANK	** 242	704	508	225	154	285	140	930
OTROS	35	70	63	23	19	27	15	108
BUROC	277	802	597	252	177	323	157	1.081
TOTAL	597	1.342	2.880	454	424	591	297	3.647

B) *Análisis sectorial. La presencia de los Cuerpos en los distintos ámbitos institucionales*

a) *Los Cuerpos de élite en las Cortes*

Antes de comenzar este epígrafe es preciso poner de relieve la diversa naturaleza de los tres sectores parlamentarios a los que se hace referencia: al carácter corporativo de las Cortes franquistas se opone la naturaleza democrática del Parlamento a partir de las elecciones generales del 77; mientras que la pertenencia a las Cortes en el grupo de la transición tiene un carácter mixto ya que incluye a las personas que estuvieron en ambos Parlamentos de uno y otro carácter. En consecuencia, la comparación más esclarecedora es la que resulta de oponer la pertenencia a las Cortes franquistas y a las democráticas,

TABLA IV
**PRESENCIA BUROCRÁTICA POR CUERPOS Y SECTORES
 ÉLITE POSFRANQUISTA**

	A	B	C	AB	AC	BC	ABC	Total *
01EC	43	62	16	17	1	1	0	102
01OP	2	44	16	0	0	4	0	58
01AE	5	63	9	5	1	4	1	68
01PG	10	87	12	3	0	1	0	105
01TR	4	47	3	0	0	1	0	53
10HA	4	23	48	4	1	10	1	61
01AG	2	28	10	1	0	1	0	38
13HA	0	8	5	0	0	2	0	11
02EC	0	4	5	0	0	0	0	9
10EC	10	19	3	1	0	0	0	31
01IN	0	22	7	0	0	0	0	29
03IN	0	8	11	0	0	0	0	19
03AG	2	12	6	0	0	0	0	20
07PG	0	1	1	0	0	0	0	2
01CO	3	15	14	1	0	7	0	24
06PG	2	3	1	2	1	1	1	3
05PG	0	6	3	0	0	1	0	8
CRANK	** 87	452	170	34	4	33	3	641
OTROS	60	180	113	7	3	17	0	326
BUROC	147	632	283	41	7	50	3	967
TOTAL	685	1.360	5.899	96	36	113	13	7.712

* Los totales arrojan la cifra real de personas, y no corresponden a la suma de los conjuntos. Téngase en cuenta que las personas pueden pertenecer a varios de ellos.

** Suma de las cifras anteriores.

Denominación completa de los Cuerpos, páginas 109 a 112.

haciendo abstracción del conjunto que está en ambas. Sin embargo, es necesario destacar la presencia significativa de miembros de la élite económico-administrativa en los tres casos.

La primera diferencia que se observa entre las Cortes franquistas y las democráticas es una neta disminución de la presencia de funcionarios en los miembros de los Cuerpos de élite que se explica por la diferencia en el número de legislaturas (10 contra 2). Pero existen diferencias en cuanto a la presencia relativa de los diferentes Cuerpos, con la importante excepción de los *Catedráticos* de Universidad, que son, en los dos conjuntos, el Cuerpo más representado: en efecto, los

Ingenieros Agrónomos, que eran en las Cortes franquistas el segundo Cuerpo en importancia, es sustituido por el Cuerpo Técnico. Mientras que una buena parte (un tercio) de los Abogados del Estado de las Cortes franquistas pertenecían tanto a la élite económica (eran miembros de Consejos de Administración de grandes empresas) como a la administrativa (habían sido objeto de uno o más nombramientos por Decreto), los Técnicos de Administración Civil de las Cortes democráticas que llegan a ellas son miembros de un partido político, no pertenecen en general a la élite administrativa (sólo tres de los 10 han tenido algún nombramiento por Decreto) y en ningún caso a la élite económica. En otras palabras: la pertenencia al Parlamento democrático de los funcionarios no está asociada con su vinculación a la élite económico-administrativa, como sucedía durante el régimen de Franco.

En consecuencia, la presencia en las Cortes de miembros de Cuerpos fuertemente vinculados a la élite económica disminuye, mientras que se incrementa la de otros no vinculados. Ello hace menos relevante la condición de funcionarios de aquellos parlamentarios que lo son de profesión: de hecho, lo que determina su presencia en las Cortes es su pertenencia a un partido y no su condición de funcionarios.

b) *Los nombramientos por Decreto y los diferentes Cuerpos de élite*

La transición democrática supone varios cambios en el orden y las características de los Cuerpos de élite cuyos miembros son con mayor frecuencia objeto de nombramientos por Decreto. En primer lugar, puede observarse que los Catedráticos de Universidad, que detentaron el mayor número de nombramientos en la época de Franco, cede el primer puesto al Cuerpo Técnico de Administración Civil, que ocupaba el sexto lugar antes de la transición.

Cambia también la importancia de la pertenencia al núcleo de la élite en el conjunto de los funcionarios que ocupan altos cargos en la Administración. Entre los Técnicos de Administración Civil disminuye el porcentaje de los pertenecientes a la élite económica-política; mientras que el 10,7 por 100 de los TAC altos cargos en el régimen de Franco eran miembros de Consejos de Administración y/o procuradores en las Cortes, en el conjunto de la élite posfranquista sólo el 4,6 por 100 de los TAC que habían tenido nombramientos por Decreto reunían una (o las dos) condiciones más y, consecuentemente, pertenecían al núcleo.

Esta tendencia se confirma en el caso de los Abogados del Estado: mientras que en la élite franquista el 56,5 por 100 de los Abogados del Estado, que habían tenido nombramientos por Decreto, pertenecían al núcleo, en la élite posfranquista el 37,3 por 100 solamente lo hacían. Los demás Cuerpos de la élite siguen la misma tendencia.

La observación de las tablas pone de manifiesto que la fracción de la élite española implicada a la vez en el franquismo y en el posfranquismo (conjunto de transición) es sede de una presencia de los Cuerpos de élite considerablemente mayor que en las otras dos fracciones de la élite española en dos conjuntos en particular (bc y abc), y menor globalmente en B. La disminución de la presencia en B se debe, pues, a la sufrida por los subconjuntos b y ab, que va acompañada por un sustancial aumento de la presencia de estos Cuerpos en la élite económica.

Este hecho es de particular importancia, pues a él se debe probablemente que desde mediados de los años sesenta la cuestión de la burocracia haya cobrado tanta importancia para nuestros estudiosos y se haya transformado en la mente de muchos en el principal problema de la reforma administrativa. Sin embargo, la contemplación de los datos referidos a la élite posfranquista parece poner en evidencia que el poder burocrático disminuye en ella. El establecimiento de un régimen democrático, el libre juego de los partidos políticos disminuye el poder de los Cuerpos de funcionarios.

c) *Los Cuerpos de élite en la gran empresa*

El aumento respecto al conjunto del régimen de Franco del poder económico de los burócratas con nombramientos por Decreto en la transición es correlativo del aumento de la presencia global de estos colectivos en la élite económica: la tabla III pone en evidencia la importancia de este aumento (85 a 285 los BC y 246 a 508 los C).

También para el conjunto de los Cuerpos de élite se observa una disminución de la presencia en la élite económica en la fracción posfranquista respecto al grupo de transición, pero también respecto al franquismo BAE (170 respecto a 508 y 246) (tablas III y IV).

Hasta aquí se está hablando de la presencia global de los Cuerpos en los Consejos de Administración de las grandes empresas. Si en vez de ello se considera el grupo de quienes eran empresarios y sólo empresarios (sin tener la condición de parlamentarios ni de autoridades del Ejecutivo), pueden observarse diferencias significativas entre los Cuer-

pos de élite. La mayor parte de los Cuerpos tiene una presencia menor en este subconjunto en la democracia que en el franquismo. Sin embargo, los Abogados del Estado tienen una participación creciente (17 en el franquismo, 25 en la transición, 38 en la democracia), llegando a ser para el período democrático casi la mitad de los burócratas de este subconjunto. Esto podría interpretarse como una *especialización* de este Cuerpo en la ocupación de puestos en los Consejos.

Dicha especialización es un fenómeno que se manifiesta de otra manera en los demás Cuerpos. Considérese que la presencia sólo en los Consejos cambia menos y, sobre todo, disminuye menos que la presencia combinada en los Consejos de las empresas, los altos cargos de la Administración y/o las Cortes: los funcionarios vinculados al poder económico tienden a no estar presentes ni en el Parlamento ni en los altos cargos en la élite posfranquista. En consecuencia, puede afirmarse que el resto de los Cuerpos tiende a estar cada vez más desvinculado del poder económico.

Importa precisar una característica esencial de las empresas a cuyos Consejos nos referimos aquí: se trata de su determinación como empresas públicas o privadas, pues se ha afirmado que la presencia funcional en los Consejos de Administración se manifestaba casi exclusivamente en las públicas, donde actuarían como representantes de la Administración.

La tabla V permite elucidar esta cuestión: para la *totalidad* de la élite 1939-1982, la presencia funcional en el sector empresarial se descompone en presencia en empresas públicas, privadas y/o en ambas a la vez: (pú/pri). Puede observarse que la presencia del conjunto de Cuerpos Superiores en las empresas *privadas* representa al 79 por 100 de la *presencia* global en empresas. Por ello nuestra interpretación de la relación entre Administración, Cortes y sector empresarial se sostiene fácilmente: incluso en el caso de funcionarios la participación en C es un buen indicador de la pertenencia a la élite económica y no una mera consecuencia mecánica de la ocupación de puestos administrativos.

La observación de la tabla pone en evidencia importantes diferencias, entre Cuerpos, de presencia en el *sector público*, mucho mayores que las existentes respecto a la presencia en el primero: Nótese que los porcentajes no suman 100 porque aquellos empresarios que ocupan puestos en Consejo de empresas privadas y de empresas públicas aparecen en el grupo *pú/pri*, pero deben ser sumados al grupo de las empresas privadas, por una parte, y al de las públicas, por otra.

TABLA V
DISTRIBUCION DE LA PRESENCIA FUNCIONARIAL EN LOS CONSEJOS DE ADMINISTRACION
DE EMPRESAS PRIVADAS, PUBLICAS Y MIXTAS, POR CUERPOS

Cuerpo	Presencia	Empresa	Publica	Publica-privada	Privada	Porcentaje de Cuerpos	Porcentaje publica	Porcentaje publico-privado	Porcentaje privada
AE01	307	55	10	7	38	18	31	13	82
AG01	175	40	7	7	26	23	35	18	83
AG03	63	16	3	4	9	25	44	25	81
EC01	490	96	16	16	64	58	33	17	83
EC02	98	57	9	16	32	6	44	28	84
EC10	97	6	0	2	4	39	33	33	100
FP91	51	20	4	2	14	6	30	10	80
FP92	41	14	1	3	10	34	29	21	93
GO05	30	1	0	0	1	3	0	0	100
GO39	55	19	1	4	14	35	26	21	95
GO40	36	14	0	6	8	39	43	43	100
HA04	51	20	5	6	9	39	55	30	75
HA10	247	165	49	19	97	67	41	12	70
HA11	51	35	5	9	21	69	40	26	86
HA13	104	21	2	2	17	20	19	10	90
IN01	109	47	10	5	32	43	32	11	79
IN03	109	89	23	9	57	82	36	10	74
IT01	34	6	1	0	5	18	17	0	83
JU94	239	23	5	3	15	10	35	13	78
JU95	120	18	4	5	9	15	50	28	78
OP01	348	152	48	15	89	44	41	10	68
PG01	349	69	10	11	48	20	30	16	86
PG05	22	12	5	3	4	55	67	25	58
PG06	42	21	8	2	11	50	48	10	62
PG07	45	23	6	6	11	51	52	26	74
TR01	211	18	4	3	11	9	39	17	78
VI01	17	5	0	3	2	29	60	60	100
Total de 25 Cuerpos:	3,283	986	218	150	616	30	37	15	78
Total todos los Cuerpos	3,830	1,173	241	176	754	31	36	15	79

C) *La importancia relativa de los Cuerpos de élite*

Ordenando los datos por orden decreciente de sus valores absolutos en cuanto a presencia global en los diferentes sectores A, B y C de cada uno de los Cuerpos considerados, podemos observar dos tipos de variaciones en el *ranking* así constituido: el primer tipo incluye las diferencias entre las posiciones global y sectoriales de cada Cuerpo en una fracción de la élite. El segundo, las variaciones de *ranking* sectorial o global de cada Cuerpo entre las diferentes fracciones de la élite.

Por ello hemos elaborado la siguiente tabla:

TABLA VI

	Franquismo				Transición				Posfranquismo			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
1.º	01EC	01EC	01OP	01EC	01EC	01PG	01OP	01OP	01EC	01PG	10HA	01PG
2.º	01AG	01AE	10HA	01OP	10HA	01AE	10HA	01PG	01PG	01AE	01EC	01EC
3.º	10HA	01OP	03IN	01AE	01PG	01EC	01EC	01EC	10EC	01EC	01OP	01AE
4.º	01OP	01TR	02EC	01PG	01OP	01OP	03IN	01AE	01AE	01TR	01CO	10HA
5.º	01AE	01PG	01PG	01TR	01AE	10HA	01PG	10HA	01TR	01OP	01PG	01OP
6.º	10EC	10HA	01IN	10HA	01AG	01TR	01AE	03IN	10HA	01AG	03IN	01TR

El análisis de rango global de cada uno de los Cuerpos en los tres sectores de la élite (A, B, y C) pone de manifiesto la gran *estabilidad del posicionamiento de los Cuerpos*.

Hay dos excepciones notorias: la caída de los Ingenieros de Obras Públicas al quinto puesto, la subida continua del Cuerpo Técnico de Administración Civil, acompañada de una disminución de su posicionamiento en los sectores económicos y el ascenso de los Abogados del Estado, debido a su creciente presencia en los Consejos de Administración de las grandes empresas.

En general, se comprueba una caída de importancia de los Cuerpos especiales, confinados en un único Ministerio, y un ascenso de aquellos Cuerpos que —generales o no— prestan sus servicios en más de un Ministerio. El carácter relacional de las posiciones sociales es razón suficiente para explicar este tipo de fenómenos sociales.

En el franquismo en cuanto al *ranking* global, el Cuerpo más importante era el de Catedráticos de Universidad, que pierde su rango en la transición y en la élite democrática a favor de los técnicos de Administración Civil. Sin embargo, los primeros puestos del *ranking* son estables.

El examen de los *rankings* sectoriales confirma la «especialización» de los Cuerpos en cuanto a su presencia en la élite. Cuerpos como el mencionado de Ingenieros de Caminos y el de Abogados del Estado han mantenido las primeras posiciones en los sectores económicos en las tres fracciones de la élite. Otros, como el de Inspectores de Trabajo y los diplomáticos, deben su presencia en el *ranking* global a los nombramientos por Decreto.

Agrupando los datos de las tablas III y IV, que contienen los valores absolutos de la presencia de los Cuerpos superiores en la élite, por Ministerios de origen se obtiene la siguiente tabla VII.

Si consideramos la élite posfranquista, podemos elaborar el siguiente *ranking* de la presencia funcional por *Ministerios de origen*.

En B			En C		
1.º	EC	13,61 por 100	1.º	EC	25,52 por 100
2.º	PG	15,74 por 100	2.º	HA	25,09 por 100
3.º	HA	13,62 por 100	3.º	GO	11,23 por 100
4.º	AE	9,78 por 100			
5.º	AG	8,44 por 100			
6.º	OP	7,68 por 100			
7.º	TR	7,29 por 100			

TABLA VII

		EC	AG	GO	HA	JU	IN	PG	OP	TR	CO	AE
ELITE 39-75 (Franquismo puro)	A	148	48	61	51	49	29	30	28	17	4	24
	B	324	112	47	216	255	36	127	104	103	21	16
	C	51	16	13	75	11	47	30	40	4	7	16
	AB	107	23	8	33	31	12	15	15	13	4	23
	AC	12	3	1	17	4	7	3	2	3	1	9
	BC	19	7	1	33	4	7	9	5	3	4	15
	ABC	10	2	0	13	2	5	2	2	3	1	9
		395	145	111	272	278	91	162	152	108	24	118
ELITE de la transición	A	88	20	8	45	32	9	45	17	12	6	16
	B	151	47	14	119	74	27	160	74	47	21	120
	C	104	28	18	145	33	73	80	96	11	16	30
	AB	85	17	5	39	31	6	43	15	11	6	16
	AC	37	12	4	41	18	9	33	11	7	5	13
	BC	63	17	5	90	25	18	53	33	8	13	29
	ABC	34	10	2	37	17	6	31	10	6	5	13
		192	59	28	176	82	82	187	138	50	24	121
ELITE posfran- quista	A	83	4	16	12	4	0	12	2	4	3	5
	B	156	48	23	82	3	30	101	44	47	15	63
	C	65	20	27	84	1	19	19	16	3	14	9
	AB	21	1	1	6	3	0	5	0	0	1	5
	AC	2	0	1	3	0	0	1	0	0	0	1
	BC	5	1	1	22	0	0	4	4	1	7	4
	ABC	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1
		276	70	63	148	5	49	123	58	53	24	68

Las modificaciones de la estructura de la Administración que han tenido lugar estos últimos años hacen que la correspondencia entre Cuerpos y Ministerios sea hoy menos clara que cuando se elaboraron los códigos del Número de Registro de Personal. Aún así, sigue siendo operativo para agrupar a los Cuerpos.

Vemos que, en la élite posfranquista, el *ranking por Ministerios* en los diferentes sectores es como sigue:

Total	Cortes (A)	Administración (B)	Empresas (C)
EC	EC	EC	HA
HA	GO	PG	EC
PG	HA	HA	GO
AG	PG	AE	AG
AE	AE	AG	IN
GO	AG	TR	PG
OP	OP	OP	OP
TR	TR	IN	CO
IN	CO	GO	AE
CO	IN	CO	TR

La significación de este *ranking* es considerable, pero debe modularse teniendo en cuenta los efectivos de los Cuerpos dependientes de cada Ministerio.

En efecto, el número de funcionarios de Cuerpos superiores dependientes de EC, es el mayor de todos. Por ello, con la excepción de los Cuerpos más pequeños y más representados, la significación de la presencia de la élite de otros funcionarios es prácticamente irrelevante. Considérese que sólo los agregados de Bachillerato eran más de 20.000 en 1983.

Por ello, lo más notorio es la representación de los funcionarios de Hacienda en la élite económica. En efecto, la presencia de los funcionarios del Ministerio de EC es relativa a 39.360 funcionarios y las de los del Ministerio de Hacienda a 2.785 solamente. Esta importancia de los Cuerpos de Hacienda confirma lo que se ha dicho antes sobre la posición relevante de los Cuerpos interministeriales. Recuérdese que lo son los Abogados del Estado y los Interventores y que en el caso de Hacienda el carácter interministerial, que ya es de por sí un fuerte

indicio de poder, resulta reforzado por la relevancia de las tareas que el Ministerio y, por tanto, sus Cuerpos tienen encomendadas. Por otra parte debe destacarse asimismo la situación del Ministerio de la Presidencia, donde también hay un Cuerpo interdepartamental (el de Técnico de Administración Civil) que es igualmente destacada en relación con los efectivos de dicho Ministerio (2.562).

V. Conclusión

Los datos aquí expuestos sobre el poder burocrático en la élite española no debieran considerarse como argumentos a favor de una denuncia. Hemos denunciado demasiado y hemos entendido demasiados pocos fenómenos sociales. El problema del poder es una cuestión central para la comprensión de la estructura social y de los procesos sociales, pero es también la escena de luchas objeto de deseo más que de conocimiento.

Valdría la pena examinar como hipótesis, verificable en un estudio de sociología comparativa, si el poder político y económico de la burocracia no está en proporción inversa a la *eficacia del sistema político formal*. Para ello sería preciso establecer *criterios de eficacia* para este último, que podrían apoyarse en los conceptos de *integración de subsistemas* y de regulación de las regulaciones que en cada uno de ellos se producen.

Lo que parece evidente es que un sistema de partidos políticos constituye un mecanismo *integrador* de la esfera puramente política (Legislativo y Ejecutivo) con la administrativa. Los sectores económicos se relacionan con los partidos políticos y no con la burocracia, cuyo poder queda delimitado por el funcionamiento de las instancias políticas.

Cuando, por el contrario, las instituciones *políticas* no facilitan la integración de los subsistemas en las sociedades en que éstos tienen un grado de *diferenciación* y una complejidad considerable se generan las condiciones de posibilidad para que la burocracia se constituya como *poder autónomo*: Francia desde Napoleón, Italia y Alemania han tenido regímenes políticos extremadamente cambiantes y un sistema político formal de una gran ineficacia como mecanismo de integración de los subsistemas. Como en España, el funcionario adquiere un estatuto particular, y los Cuerpos de funcionarios detentan un poder real. Tal no

es el caso en Inglaterra ni en los Estados Unidos, donde el poder de los altos funcionarios, cuando existe, es más individual que grupal al estar supeditados como colectivo al poder político formal.

Este tipo de consideraciones comparativas debieran ser objeto de verificaciones empíricas: en España, sin embargo, habrá de reconocerse la *función estabilizadora* de la burocracia durante la transición a la democracia, consistente en evitar que el vacío de poder se tradujera en una paralización del funcionamiento del Estado.

