

LOS «ALTOS CARGOS» DE LA GENERALITAT: ¿ADMINISTRADORES O POLITICOS? (Una primera aproximación al personal de gobierno de Catalunya) (*)

Por ALFONSO DE ALFONSO BOZZO

INTRODUCCION

1. *Las diferentes élites políticas*

Sin entrar en la polémica conceptual que ha ocupado tantas líneas de los especialistas en estas materias, se puede decir generalizando que las «élites políticas» o el «personal político» son aquel colectivo de individuos que se encuentran detrás o al frente de las instituciones políticas, ya sean estas el Estado en sentido estricto, ya sean las estructuras políticas de la sociedad, cuyo ejemplo clásico son los partidos políticos. Dentro del primer grupo mencionado, el de *los individuos que se encuentran al frente de las instituciones dotadas formalmente de poder político estatal*, o dicho con lenguaje jurídico el de «los medios personales del Estado», es necesario hacer a su vez una triple división que implica, por su parte, diversas funciones formales de estos subgrupos de las élites políticas. Por un lado está el *personal parlamentario*, que tiene su origen en la elección democrática y/o partidista, con un papel formalmente representativo de la sociedad en el seno de la institución encargada del «poder legislativo» o, si se prefiere, del control de la decisión política fundamental. En segundo lugar está el personal que forma la

(*) El presente trabajo ha sido elaborado con datos referidos a marzo de 1981, siendo presentado como ponencia en la reunión anual del «European Consortium for Political Research» celebrada en Lancaster, abril 1981.

élite burocrática, adscrito a las instituciones ejecutivas o administrativas del Estado en virtud de una relación profesionalizada y sometido a la disciplina y jerarquización propia de la estructura burocrática, aunque con una influencia en el proceso de decisión política indudable. Por último se encuentra el *personal del gobierno*, ministros y «altos cargos» del ejecutivo, que en cierta forma recoge algunas de las notas de los dos colectivos anteriores y que se caracteriza por estar en una situación especial, una situación «puente», ligado por responsabilidad política, pero encargado de la función ejecutiva, de la formulación de la *policy* y de la dirección de la burocracia. Es precisamente sobre un ejemplo de este personal de gobierno sobre el que va a girar el presente trabajo, intentando fundamentalmente argumentar acerca de su sentido homogéneo y diferenciado del resto de las élites políticas del Estado.

2. *Las élites en un Estado descentralizado políticamente*

A los dos clásicos escalones de poder, central y local, con sus élites respectivas parece necesario añadir en el caso de los Estados con descentralización política la existencia de un tercer nivel de poder de decisión individualizado y, por tanto, la existencia de un tercer grupo de élites burocráticas, parlamentarias y gubernamentales. La importancia y significación de este *escalón intermedio de personal político*, y, por tanto, la incidencia de su conocimiento en el conocimiento del sistema político general, está en relación con el papel y relevancia que se atribuya o pretenda atribuirse a las instituciones intermedias de poder territorial (Estados federados, *Länder*, *Regioni...*, Comunidades Autónomas), importancia que puede variar y de hecho varía de la misma forma que lo hace la de las instituciones verticales de poder, por ejemplo, los Parlamentos, en el seno de los sistemas políticos generales y muy especialmente en su relación con los «Poderes Ejecutivos» respectivos. Por ello, la relativización que debe operarse con los datos de conocimiento sociológico de una élite parlamentaria, por ejemplo, al situarla dentro de los justos términos de su contexto y huir de esta forma de un posible epifenomenismo (1), debe operarse también con el conocimiento de las diversas élites del nivel intermedio entre poder local y central. La «contextualización» es más importante si cabe en el caso de las élites del escalón de

(1) C. VIVER PI-SUNYER en *El personal político de Franco 1936-1945. Contribución empírica a una teoría del régimen franquista*, Barcelona, Vicens Vives, 1978, califica como *epifenomenista* a la metodología que eleva a conclusiones de carácter general respecto al sistema político lo que se deduce de la simple sociología de las élites políticas.

poder intermedio si se tiene en cuenta la tendencia a la «semantización» o a la mera formalización de estos escalones de poder (teoría de los *implied powers*, «federalismo cooperativo», etc.). Por tanto, el conocimiento del escalón intermedio plantea además de la problemática específica basada en su caracterización o bien como *tertium genus* de poder o bien como «administración local de territorio amplio». Quizá la respuesta a esta problemática podría encontrarse al lado de la que habría de darse a las preguntas de ¿de dónde proceden los integrantes de esta élite del escalón intermedio?, ¿es éste un camino final en el *cursus honorum* de determinadas élites o bien se trata, como el nivel local, de un camino de paso o aprendizaje hacia la conquista de otros puestos en la estructura central de poder? En nuestra opinión, si se parte del supuesto de la consideración del escalón territorial de poder como nivel específico de poder, habrá de pensarse en el propio carácter específico y, por tanto, final del *cursus honorum* de los detentadores del poder en este nivel, y por ello, en la medida que pueda afirmarse esto a partir de los datos empíricos habrá de reconocerse la especificidad de este nivel intermedio de poder horizontal (2).

3. *Personal de gobierno y personal parlamentario*

Si bien existen una claras relaciones entre la élite parlamentaria y la élite gubernamental, tal como hemos apuntado anteriormente, esta relación dista mucho de ser mecánica y completa incluso en los niveles no centrales de la estructura de poder. En efecto, las pautas clásicas de conocimiento del personal parlamentario, *grado de representatividad, profesionalismo, continuidad-discontinuidad*, y todos aquellos otros centros de interés sobre los que se pretende constatar especialmente la existencia de un interés de grupo común a los parlamentarios, al lado y conviviendo contradictoriamente con el interés político-social que dicen o pretenden representar, son *relativamente útiles para el conocimiento del personal gubernamental*. Así, su «representatividad» no ha de ser contrastada con el conjunto de la sociedad, pues precisamente este subgrupo de la élite política no pretende ser representativo más que, en todo caso, de su propio partido; su «carácter profesional o técnico» no ha de ser probado sino que se presupone, pues el tono altamente

(2) Algunos autores hablan de la introducción de una «bifurcación» en las carreras políticas de las élites políticas debido a la incidencia del federalismo. Véase D. HERZOG: «Carriera parlamentare e professionismo politico», en *Rivista Italiana de Scienza Politica*, núm. 3, 1971, págs. 515-544. Cfr. también, B. DE WITTE y otros: «Les élites politiques régionales», en *Pouvoirs*, núm. 19, 1981.

especializado de su función así lo exige; y la «continuidad» del mismo estará precisamente en relación con la asunción por el partido o la orientación política gobernante del necesario carácter técnico y profesionalizado que ha de tener ese personal de gobierno, desestimando así la tentación siempre presente a la sobrepolitización excesiva de este personal político y al *spoils system*. En nuestra opinión una nota distintiva de este sector de personal político es precisamente su situación en la frontera: es el último «personal político *strictu sensu*» y el primer «personal burocrático de élite»; es el último escalón de la progresión desde elector o militante de partido a parlamentario y a gobernante, y el primero del camino de político-técnico a técnico-ejecutor. En la medida en que este núcleo de élite, a partir de sus caracteres sociológicos, funciones, intereses, etc., se aproxime a uno de los dos subgrupos que le rodean (parlamentarios, funcionarios de élite) se producirá su progresiva desaparición como tal grupo identificable lo que implicará la atribución de su *función de dirección técnico-política bajo control político* a uno de los otros dos subgrupos y, por tanto, la disfuncionalización de la misma (3).

4. Hipótesis

Una vez fijadas estas matizaciones conceptuales previas, pasamos a desarrollar el presente trabajo alrededor de la cincuentena de personas que ocupan los «altos cargos» de la Generalitat de Cataluña, partiendo esencialmente de las siguientes preguntas: ¿Puede afirmarse que el personal de gobierno de Cataluña a partir de las elecciones de 1980 es una muestra de la creación de una élite nueva, sin conexiones con el personal anterior de igual o parecida significación? ¿Es la carrera de honores que pasa por estos puestos ejecutivos un camino que lleva a cargos de dirección en el nivel central de poder o, por el contrario, se agota en el nivel territorial? ¿En qué medida ha influido en la constitución y homogeneidad interna de este grupo de ejecutivos públicos catalanes el complicado proceso de construcción de las instituciones de autogobierno catalán y especialmente el traspaso de funciones a dichas instituciones? ¿Existe uniformidad de procedencia, con origen en las instituciones públicas anteriores, o por el contrario se da la entrada de personas procedentes del sector privado en estos cargos públicos?, y caso

(3) En su conocido trabajo *Les sommets de l'Etat*, París, Du Seuil, 1977, P. BIRNBAUM califica el sistema francés en la época de De Gaulle como «la República de los funcionarios», en virtud de la influencia de la élite burocrática en las decisiones políticas de aquel momento.

de que sea así, ¿en qué medida esta procedencia del sector privado puede afectar al desarrollo orgánico y funcional de las nuevas instituciones ejecutivas catalanas y, en su caso, a la relación entre Administración pública y sociedad? ¿Se ha utilizado para el nombramiento de estos «altos cargos» un criterio de absoluta libertad o bien se han escogido entre personas que cumplan unos determinados requisitos (profesionalidad funcionarial, competencia técnica, etc.) o lo que es lo mismo, son estos altos cargos determinados por *spoils system* o por el contrario mediante un sistema funcionarial o cuasi funcionarial? En caso de que se aprecie la existencia de criterios políticos, ¿afectan éstos uniformemente al conjunto de personas y departamentos o por el contrario puede observarse una incidencia diferente de la «sobrepolitización» en unos y en otros? ¿La posible sobrepolitización observada aproxima a este subgrupo de personal político catalán más al personal político *strictu sensu* que a la élite funcionarial diluyendo su carácter de puente entre ambos sectores de las élites?, y, en definitiva, ¿puede hablarse de este personal de gobierno de Cataluña como perteneciente a una categoría distinta de las dos mencionadas anteriormente, a saber, el «personal político *strictu sensu*» y la «élite funcionarial»? Y por último, ¿dispone este grupo de personas una situación estabilizada en este sentido o, por el contrario, su situación muestra un cierto carácter de provisionalidad hacia la homologación con otras situaciones similares en virtud del peso de los imperativos técnicos a la hora de la selección de este personal?

Sin duda, algunas de las preguntas que anteceden, como se verá, no podrán encontrar en estas páginas una respuesta completa y satisfactoria, más que nada debido al tono esencialmente descriptivo del presente trabajo, tono al que nos hemos visto obligados en parte importante debido a la parquedad de estudios en temas similares y, por tanto, la imposibilidad de recurrir al método comparativo. No obstante, no queremos dejar de plantear todas las preguntas que el tema suscita en cuanto puedan llevar explícita o implícitamente a una posible interpretación general de la cuestión.

EL PERSONAL EJECUTIVO DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

1. *El objeto de estudio*

El presente trabajo ha considerado como centro de atención las cincuenta personas que en la actualidad ocupan los «altos cargos» del Ejecutivo catalán. Estos cargos responden a las denominaciones de *Secretarios Generales Técnicos* y *Directores Generales*, con la misma terminología, por tanto,

que los altos cargos del gobierno central. Podrían corresponder, *mutatis mutandis*, a los cargos de *Secrétaire Général*, *Sous-Secrétaire* o *Directeur* en Francia, o a los empleos de *Permanent Secretary* y *Under-Secretary* en Gran Bretaña. Se caracterizan, en el caso catalán como en el caso del gobierno central, por ser nombrados por Decreto, que en nuestro ejemplo es firmado por el presidente de la Generalitat. Con dicho nombramiento por Decreto nos encontramos con la barrera formal que separa a este grupo de personas del personal burocrático e incluso de la élite burocrática. Por otro lado no incluimos en nuestro estudio a los consellers a pesar de ser nombrados también por Decreto del presidente catalán, pues, como se avanzaba anteriormente, este grupo de personas habría de considerárseles junto con los parlamentarios dentro de lo que podemos denominar «personal político *strictu sensu*». No hay que olvidar que muchos de los consellers catalanes pertenecen al Parlamento catalán como tales parlamentarios, además de asistir al mismo como miembros del gobierno catalán. No obstante todo ello, se ha de mencionar otra nota que es común entre los «altos cargos» catalanes y los ministros del gobierno de Cataluña y que nos ha hecho muy difícil la diferenciación entre ambos grupos de la élite: existe *libertad absoluta de nombramiento* (y revocación) por parte del presidente, sin que puedan mencionarse condicionamientos previos a dicho nombramiento (pertenencia a la Administración, determinado nivel de titulación académica, etc.), condicionamientos que a veces son introducidos incluso por la costumbre, como ocurre en el caso español. Estos condicionamientos no han existido siquiera en la etapa de la Generalitat provisional (1977-80) con lo cual, en todo caso, se ha creado una práctica administrativa de libertad. De ello se deduce como consecuencia directa el que no parezca necesario la existencia de un «gabinete» de cada ministro, con competencias paralelas a unos posibles altos cargos impuestos relativamente al ministro por estos condicionamientos en su nombramiento (4). La vinculación y fidelidad política de estos altos cargos del Ejecutivo catalán al que los ha nombrado, el presidente, es de esta forma absoluta y en definitiva mucho más clara que en el caso de los «altos cargos» del gobierno de Madrid, de los *Directeurs* franceses o de los *Permanent Secretaries* británicos (5).

(4) En la estructura administrativa de la «Generalitat» existe un denominado «gabinete del Conseller» que, pese al nombre no tiene nada que ver con la institución francesa, pues está formado por una sola persona y tiene como única función llevar las relaciones públicas del ministro catalán.

(5) Un ejemplo de explicación del papel de los «gabinetes» de los ministros en Francia puede verse en J. SIWEK-POUYDESSEAU: *Le personnel de direction des ministères*, París, A. Colin, 1969, y el excelente trabajo de E. N. SULEIMAN: *Politics, Power*

Para el estudio del universo contemplado podrían haberse utilizado comparativamente los datos de las personas que ocupaban los «altos cargos» en el período «provisional»; sin embargo, tanto la exiguidad de este personal (tal solo veinte personas) como el carácter absolutamente atípico de este período (con un gobierno formado por todos los partidos políticos catalanes, sin competencias traspasadas, etc.) han desaconsejado esta comparación. Por ello las referencias comparativas que se harán van dirigidas a similares estudios en otros países y situaciones y, especialmente, a los estudios sobre la propia élite parlamentaria catalana (6).

2. Características personales de los altos cargos catalanes

La primera constatación que surge observando los datos personales de los cincuenta altos cargos catalanes es la relativa juventud de éstos (el 65 por 100 de los mismos se encuentra entre cuarenta y cuarenta y nueve años, siendo el otro grupo en importancia los que se encuentran entre treinta y treinta y nueve años, que pasan a ser el 17 por 100 del colectivo estudiado). Esta juventud relativa, que tiene su correlato en la juventud de la élite parlamentaria, muestra en nuestra opinión dos cosas: en primer término el carácter de este personal no vinculado a las otras experiencias de gobierno existentes en España, y fundamentalmente a la época de Franco; y en segundo lugar, el nacimiento de un grupo nuevo de edad más o menos homogénea que permite pensar en el nacimiento de una nueva élite en este terreno cuya permanencia futura al frente de los cargos de gobierno es factible al menos en lo que se refiere al dato objetivo de su edad. Sin duda, será de gran interés en futuras aproximaciones que se haga a este alto personal de dirección el grado de envejecimiento que se encuentra, de la misma forma que se está constataando en las diferentes calas operadas sobre el personal de dirección de los partidos políticos catalanes (7).

and Bureaucracy in France, Princeton, P. University Press, 1974. Si bien el papel de los «ministerial advisers» en Gran Bretaña es un poco distinto en los «Gabinets» franceses, es necesario mencionarlos aquí; para ello véase, entre otros, I. FORTIN: «Hauts fonctionnaires et superstructures des administrations centrales en Grande-Gretagne», en *Revue de Droit Public*, núm. 4, 1979, págs. 1083-1123.

(6) Los datos que se mencionan sobre la sociología de los parlamentarios catalanes vienen recogidos del trabajo de I. PITARCH y J. SUBIRATS: «Anàlisi Sociopolítica dels Parlamentaris de Catalunya», en *Perspectiva Social*, núm. 16, 1981.

(7) Véase I. PITARCH, J. BOTELLA, J. CAPO y J. MARCET: *Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977-1979)*, Barcelona, Ed 62, 1980, como primera aproximación al personal político catalán actual.

En cuanto al sexo se ha de mencionar el carácter abrumador masculino de los «altos cargos» catalanes: solo encontramos cuatro mujeres entre ellos lo que representa un 8 por 100 del total del colectivo estudiado, lo que, por otra parte coincide con la clara tendencia a la masculinización de todos los escalones y grupos de personal político. Las mujeres representan entre los parlamentarios catalanes tan sólo un 5,2 por 100, y este porcentaje se eleva grandemente en la minoría parlamentaria de la coalición que gobierna en Catalunya, *Convergencia i Unió*, donde pasan a representar el 7,5 por 100 de dicha minoría con un peso muy similar, como se ve, a lo que ocurre entre los altos cargos catalanes. Esta infrarrepresentación femenina es más grave si cabe en el caso de los altos cargos político-administrativos catalanes si se considera el importante peso de las mujeres en los puestos de trabajo administrativos en la función pública española en general (alrededor del 25 por 100), peso que se va diluyendo a medida que subimos en el nivel del puesto de trabajo considerado, y que se convierte en el de la élite burocrática española en tan solo un 5 por 100, porcentaje más reducido aún que el que encontramos en nuestro objeto de estudio (8).

Donde las características del colectivo estudiado son más peculiares, en comparación con los otros niveles y grupos de élites políticas de Cataluña, es en el de la procedencia geográfica. Como es conocido, Cataluña es una de las zonas más desarrolladas de España, lo que ha implicado un proceso de atracción de hombres procedentes de las otras zonas de España, y fundamentalmente de Andalucía, que hace que se pueda constatar la existencia de un 37,7 por 100 de la población de origen no catalán en 1970. Una de las conclusiones del estudio anteriormente citado de Pitarch y Subirats sobre el personal parlamentario catalán era la progresiva catalanización del mismo y la absoluta subrepresentación en la élite parlamentaria catalana de los ciudadanos de Cataluña nacidos en el resto de España. Dicha subrepresentación no se distribuye de la misma forma en todos los partidos políticos con presencia en el Parlamento catalán, y pasa de ser relativamente pequeña en los partidos comunista y socialista, a ser absoluta en los partidos conservadores. En el caso de la minoría parlamentaria de *Convergencia i Unió* no parece necesario insistir que esta subrepresentación es absoluta, pues no se encuentra entre los formantes de la minoría ningún diputado de origen no catalán (9). Por el contrario, en el colectivo de «altos cargos» estudiado se constata la presencia de un importante 18 por 100 de hombres de origen no

(8) Datos extraídos del trabajo de M. BELTRÁN: *La élite burocrática española*, Madrid, Ed. Ariel, 1977.

(9) I. PITARCH y J. SUBIRATS: *Op. cit.*

catalán, lo que se muestra como una clara ruptura del proceso de catalanización progresiva tanto de las diferentes élites catalanas, como en particular del núcleo parlamentario y dirigente de la coalición nacionalista gobernante. Sin duda el dato apuntado significa, en nuestra opinión, una ruptura de la imagen absolutamente catalana que pretende dar una alianza electoral nacionalista como es *CiU*, imagen que es absolutamente necesaria para presentar la lista electoral ante el elector nacionalista, pero que pierde valor en la designación de los altos cargos, mentes grises de la Administración catalana, poco conocidos por el público elector y en cuya designación parecen primar más las consideraciones de eficacia que las de imagen. Por otro lado, este hecho de la importante presencia, en términos comparativos, de los no catalanes en el grupo de los «altos cargos» del Ejecutivo catalán nos pone de manifiesto un hecho que tendremos ocasión de insistir más tarde: la inexistencia de sectores de las clases medias catalanas con experiencia de gestión pública en virtud de la «aversión» catalana al trabajo en la Administración y, por tanto, la necesidad de recurrir a los no catalanes para cubrir los altos puestos de la Administración catalana, que requieren en gran medida una experiencia de trabajo de gestión o de dirección en las Administraciones públicas.

3. *Antecedentes profesionales de los altos cargos catalanes*

Contra lo que pudiera parecer en un principio, es necesario hacer una especificación profesional previa de los «altos cargos» de la Generalitat, pues como veremos no todos proceden de profesiones vinculadas a la Administración pública. Quizá sea éste el rasgo más original y significativo del colectivo estudiado, que lo aleja de una posible homogeneización mecánica con otros colectivos similares y que hace útil y explicable el estudio de estos altos cargos separadamente de la élite burocrática. En efecto, no tendría demasiado sentido una sociología profesional de los *Permanent Secretarys* británicos, un caso clásico de funcionarización de este nivel de las élites, pues probablemente el 100 por 100 de los mismos proceden profesionalmente de la Administración (10). Pero no ocurre lo mismo con los miembros de los «gabinetes» de los ministros, dada su procedencia en principio ajena al escalafón administrativo. De esta forma, el estudio de los altos cargos catalanes podría ser entendido como el estudio de unos «gabinetes» de ministros que coinciden con los «altos cargos» formales. Con ello, la posible dinámica

(10) Véase I. FORTIN: *Op. cit.*

entre los «altos cargos» (de origen funcional) y «gabinetes» de los ministros (técnicos-políticos de partido) que se manifiesta en la distinta función de ambas instituciones, los unos destinados a establecer el puente entre la Administración y política, y los otros en sentido inverso entre política y Administración, queda anulada al coincidir ambas funciones en las mismas personas. Por ello, el estudio del *background* profesional es más importante, si cabe, en el caso de los «altos cargos» catalanes, pues es a partir del estudio de éste de donde habrán de sacarse las conclusiones que en un caso normal (coexistencia de «altos cargos» con «gabinetes» de los ministros) habrían de extraerse de aquella dinámica. En definitiva, en tanto que se ha utilizado el *spoils system* de manera absoluta para el cubrimiento de los «altos cargos» catalanes, sin someterse a ningún tipo de condicionamiento, los ocupantes de estos puestos constituyen en sí mismos una parte importante de la élite política catalana y pueden mostrar en su misma persona, sin tener que recurrir a sus orígenes sociales, los apoyos político-sociales con los que cuenta la alianza electoral que gobierna hoy en Cataluña. Un posible objeto de estudio en el futuro podrá ser el grado de permanencia y profesionalización de las personas que ocupan estos «altos cargos», y probablemente sea de esperar, como apuntaremos más tarde, una tendencia clara al mantenimiento, a la burocratización y a la despolitización relativa de estos cargos y de sus ocupantes, llegando a producirse con ello la equiparación del caso catalán al resto de los casos, tanto del gobierno central en España, como de los demás países europeos (11).

(11) M. BELTRÁN en la obra antes citada, menciona una cierta tendencia a la «politización» o «desfuncionarización» de los altos cargos en España a partir del progresivo decrecimiento del peso de los funcionarios en la ocupación de los mismos: en 1965 procedían de la función pública el 89,7 por 100 de los que ocupaban los 114 cargos de *Subsecretarios, Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos* en el Gobierno español; en 1971 esta cifra había descendido al 75,22 por 100. La misma tesis mantenía a principio de los años setenta A. NIETO en «Afirmación, apogeo, decadencia y crisis de los cuerpos de funcionarios», en *Estudios sobre la burocracia española*, Madrid, IEP, 1974, págs. 127-151. Sin embargo, recientemente se ha institucionalizado la facultad de creación de «Gabinetes» por los ministros del Gobierno español (artículo 7 del Real Decreto-ley de 30 de marzo de 1977) cosa que es relativamente contradictoria con esta tesis. En nuestra opinión, a la espera de contrastación empírica, creemos que la «desfuncionarización» o «politización» de los altos cargos del Gobierno central se comenzó a producir con el arrinconamiento de la orientación política «tecnocrática» que había dominado los Gobiernos de Franco en los años sesenta, pero este proceso creemos no ha llegado hoy todavía a su punto máximo; de ahí una posible justificación de la creación hoy de los «Gabinetes» para compensar el todavía fuerte peso de los funcionarios en los altos cargos. Por otro lado, sobre lo que pensaba la élite burocrática española sobre esta «politización» de los altos cargos, véase el trabajo ya

LOS «ALTOS CARGOS» DE LA GENERALITAT

La descripción sociológica de los aspectos profesionales de los «altos cargos» catalanes será realizada deteniéndonos fundamentalmente en tres cuestiones: en primer lugar el nivel de titulación académica que poseen, en segundo lugar la profesión que han desempeñado hasta ser nombrados «altos cargos», y en tercer lugar, el sector económico o institucional donde venían desempeñando dicha profesión (12). Por lo que se refiere al primer punto,

CUADRO 1
PROFESIONES ANTERIORES DE LOS ALTOS CARGOS
(POR CONSELLERIAS)

	Pres	Gob	Just	Ind	Ens	Cult	Econ	O.P.	San	Com	Agr	Trab	Tot.
Empresarios ...	2									1			3
Gerentes y ejecutivos ...							1	1					2
Ingenieros y arquitectos ...		1		2	1		4				2		10
Economistas ...	1						2	1		2			6
Abogados ...			2			1			1				4
Médicos ...									1				1
Periodistas y escritores ...						2							2
Catedráticos universit. ...					2		1		1				4
Funcionarios ..	1	4			2		2					2	11
Profesores y maestros ...						1							1
Técnicos médicos ...											1		1
Otros ...	3												3
Sin datos (13) .				1							1		2

un poco antiguo de J. LINZ y A. DE MIGUEL: «La élite funcionarial española ante la reforma administrativa», en *Sociología de la Administración pública española*, Madrid, CES, 1968.

(12) No hemos considerado la militancia partidista del personal estudiado por falta de datos exactos sobre el tema, aunque creemos que es muy baja (alrededor de un 18 por 100). Se ha de indicar que no hemos podido contar con información directa procedente de los «altos cargos», además de que los órganos de la Generalitat responsables en materia de personal se negaron a facilitar cualquier dato al respecto.

(13) Nos remitimos a la explicación dada en la nota anterior sobre las dificultades que hemos tenido para la recopilación de los datos base del trabajo al tener que recurrir a fuentes indirectas, lo que provoca que de algunos «altos cargos» desconozcamos casi todo lo referente a su personalidad.

nivel de titulación, contra lo que cabría esperar, ni siquiera en este aspecto se han condicionado los nombramientos, pues, si bien es abrumadoramente mayoritario el subgrupo que posee titulación universitaria o técnica superior como cabría de esperarse en un personal de alta cualificación técnica, nos encontramos con algunos «altos cargos» no universitarios (cuatro personas, que significan un 8 por 100 del colectivo).

En cuanto a las profesiones anteriores de los «altos cargos», como puede observarse en el cuadro 1, destaca fuertemente el carácter «tecnocrático» del colectivo estudiado, donde se constata la presencia mayoritaria de personas procedentes de profesiones técnicas (fundamentalmente ingenieros y arquitectos, junto con economistas), grupo que coexiste con el que podríamos denominar de «profesionales de la Administración» (en el cuadro citado «funcionarios»). Hemos catalogado bajo este rótulo a los funcionarios «generalistas», muchos de los cuales, por no decir casi todos, son de formación jurídica y han desempeñado puestos de gestiones en las Administraciones públicas. También es destacable en el punto de las profesiones anteriores la presencia de un grupo importante de empresarios y ejecutivos de empresas privadas, que en el conjunto significan un 10 por 100 del total profesional.

Si comparamos las profesiones anteriores de los «altos cargos» catalanes con las profesiones de los parlamentarios catalanes (cuadro 2) podremos hacer una primera afirmación, tal es el carácter marcadamente técnico y jurídico-administrativo de aquellos, en contra del tono pluralista y más o menos representativo de la estructura profesional de la sociedad que se observa en los parlamentarios, aun cuando hay profesiones que se encuentren absolutamente subrepresentadas respecto a lo que significan en el conjunto de la misma (por ejemplo, los obreros industriales que en el Parlamento representan tan sólo el 9,7 por 100 frente a su fuerte presencia en una sociedad industrializada como la catalana). Por otra parte, la comparación de las profesiones de los «altos cargos» con las de los formantes de la minoría parlamentaria de *Convergència i Unió*, la coalición que gobierna en Cataluña, ilustra también la posibilidad de algunas afirmaciones. La primera que habría de hacerse es que tanto entre los «altos cargos» como en la minoría parlamentaria nos encontramos con representantes de las mismas profesiones en términos generales, aunque, sin embargo, el peso relativo de cada una de ellas sea absolutamente desigual, pasándose de un predominio absoluto de empresarios, gerentes y abogados, que significan un 47,7 por 100 en la minoría parlamentaria, al predominio de los funcionarios, ingenieros y economistas, entre los «altos cargos», donde representan el 54 por 100 del total.

La valoración que habría de hacerse de estos datos debería ser, además de la constatación del tono «tecnocrático» ya citado, la presencia de

CUADRO 2

PROFESIONES DE LOS ALTOS CARGOS DE LA MINORÍA PARLAMENTARIA DE CIU Y DEL TOTAL DE LOS PARLAMENTARIOS CATALANES

	Altos cargos		Minoría «CiU»		Total parlamen.	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
Empresarios	3	6	7	15,9	16	11,9
Gerentes y ejecutivos	2	4	8	18,2	9	6,8
Ingenieros y arquitectos	10	20	1	2,3	9	6,8
Economistas	6	12	3	6,8	8	5,9
Abogados	4	8	6	13,6	15	11,1
Médicos y farmacéuticos	1	2	4	9,1	11	8,1
Periodistas y escritores	2	4	2	4,5	6	4,4
Catedráticos universitarios	4	8	3	6,8	11	8,1
Funcionarios	11	22	3	6,8	6	4,4
Profesores y maestros	1	2	3	6,8	11	8,1
Técnicos medios	1	2			6	4,4
Propietarios agrícolas					2	1,5
Empleados					8	5,9
Obreros industriales y agrícolas.					13	9,7
Otros	3	6	4	9,1	4	2,9
Sin datos	2	4				
TOTAL	50		44		135	

un grupo relativamente pequeño de funcionarios profesionales, y la atípica entrada de profesionales de la gestión privada en la gestión pública. Sin duda, donde más claramente puede observarse esta «atipicidad» mostrada por el colectivo estudiado, respecto a otras experiencias de composición profesional de «altos cargos», es en el tema de la *background* profesional, que nosotros hemos centrado en la cuestión de la determinación del sector social, económico o institucional al que han estado vinculados anteriormente como profesionales (cuadro 3). Hemos creído que este dato era importante pues el desnudo planteamiento de la profesión, sin mencionar el sector donde se ejerció ésta, podría comprender bajo el mismo rótulo experiencias profesionales muy distintas: no es lo mismo ser ingeniero al servicio del Departamento de Obras Públicas, por ejemplo, que en el sector privado. Por otro lado, tampoco es lo mismo un ingeniero de Caminos al servicio del Ministerio, que ser funcionario «generalista» experto esencialmente en Organización y en Derecho administrativo al servicio de la misma Administración.

CUADRO 3

PROCEDENCIA SOCIO-PROFESIONAL DE LOS ALTOS CARGOS

	Pres	Gob	Just	Ind	Ens	Cult	Econ	O.P.	Sani	Com	Agri	Trab	Tot.
Empresa priv.	3	1					1	1		3			9
Banca privada.	2					1		1					4
Empresa públ.						1			1				2
Adminis. local.		4					1	3					8
Adminis. estad.				2	2	1	1	1	1		2	2	12
Universidades .					3		1		1				5
Profesión lib. .			2			1	1		1		1		6
Otros	2												2
Sin datos				1							1		2

En el cuadro 3 se constata que el 40 por 100 de los «altos cargos» provienen de los dos escalones de poder hasta ahora existentes, local y central. En conjunto, los procedentes del sector público representan un importante 54 por 100, pero no es menos destacable, no por lo importante sino por lo atípico, la presencia de un 26 por 100 procedentes del sector privado (empresas y banca). Se produce, por tanto, aquí un caso insólito en la política comparada europea (14) y que, en nuestra opinión, sólo puede ser explicado en virtud de dos supuestos generales: en primer lugar, debido a la cualificación política de la coalición gubernamental *CiU*, alianza de dos partidos nacionalistas y conservadores con profundas vinculaciones, incluso personales, con la banca y la industria privadas en Cataluña. En segundo lugar, debido a la tradicional «aversión» de las clases medias catalanas y del nacionalismo catalán al trabajo para el sector público y la Administración (15).

Por lo que respecta al subgrupo que proviene de las Administraciones públicas, local y central, destaca la importancia relativa de los provenientes de la Administración local, aun cuando la mayor parte de competencias y funcionarios traspasados lo hayan sido desde la Administración central. Este

(14) E. N. SULEIMAN: *Op. cit.*, pág. 140: «The mobility between private and public sectors evident in the United States simply does not exist in France. What does exist is a one-way channel: from the public to the private sector, and never the other way».

(15) La élite burocrática española procedía hasta fecha muy reciente esencialmente de Madrid, de la región Centro y de las zonas no industrializadas de la Península (M. BELTRÁN: *Op. cit.*, págs. 79 y sigs.). En cuanto al resto de los funcionarios no existen datos de conjunto, pero no parece aventurado extender a ellos lo dicho para las élites.

hecho podría tener su explicación en un dato complementario de la afirmación que hemos hecho anteriormente: la «aversión» de las clases medias catalanas a la función pública sólo tenía una excepción que era el entrar a servir a la Administración local (16). Sin embargo, otro elemento que completa la explicación de esta presencia de la Administración local en la construcción de los órganos de dirección de la comunidad autónoma, está en el sentido último que pretenden dar algunos sectores políticos catalanes a su poder territorial, al concebirlo casi exclusivamente como un nueva Administración local. De acuerdo con ello, nos parece muy significativo el peso mayoritario de los funcionarios procedentes de la Administración local en el *Departamento de Gobernación* como puede observarse en el cuadro 3, departamento donde todos los «altos cargos» proceden de la Administración local. No hay que olvidar que este Departamento de Gobernación es el encargado de determinar la estructura organizativa de la nueva Administración pública, del régimen y distribución de sus funcionarios, etc.

En cuanto al grupo procedente de la Administración del Estado, aunque es un poco mayor que el procedente de la Administración local, su peso no se corresponde con la importancia respectiva de los funcionarios de que dispone el gobierno catalán después de los traspasos de servicios desde los poderes locales y el poder central: en efecto, el colectivo de funcionarios que procede de la Administración central y periférica del Estado es absolutamente mayoritario entre los que hoy dependen de la Administración autonómica. Piénsese, por ejemplo, en los 30.000 docentes y funcionarios procedentes del Estado en el área de enseñanza, de los 10.000 procedentes también de la Administración central en el área de obras públicas, en comparación de los 200 funcionarios aportados por la Administración local (*Diputaciones*) a la función pública catalana hasta la fecha (17).

Más significativo, a nuestro entender, es lo que puede desprenderse del cuadro 2 al observar la procedencia de los «altos cargos» desglosada por los departamentos a los que hoy se encuentran adscritos. La configuración relativamente heterogénea del conjunto que hemos visto se repite de nuevo en algunos departamentos, pero en cambio en otros muy significativos desaparece, mostrando el personal de «altos cargos» un carácter absolutamente homogéneo. Este es el caso de los departamentos de Presidencia donde cinco de sus siete «altos cargos» proceden del sector privado, y de Comercio, don-

(16) Esta afirmación no tiene apoyatura empírica, pero es fácilmente constatable, observando sólo los apellidos presentes entre los funcionarios locales de Cataluña.

(17) Pueden citarse complementariamente los nuevos datos conocidos en el momento presente: según *El País* 10-IX-81, han sido transferidos hasta la fecha a la Generalitat catalana 69.428 funcionarios.

de sus tres «altos cargos» proceden de la empresa privada. También se observa homogeneidad en los departamentos de Enseñanza (sus cinco «altos cargos» proceden del Estado y las Universidades), Trabajo (donde ocurre lo mismo con sus dos «altos cargos»), Justicia (con sus dos «altos cargos» procedente de la profesión liberal de la abogacía), etc. Esta homogeneidad por departamentos podría estar en relación con el nivel de competencias existente en cada uno de ellos: allí donde se dispone hoy de un nivel importante de competencias (Enseñanza, Obras Públicas, Trabajo, etc.) se ha debido de recurrir a funcionarios experimentados. Allí donde, por el contrario, el Departamento no es más que una superestructura política a la espera de auténticas y efectivas competencias (Sanidad, Justicia...) la heterogeneidad o el no profesionalismo administrativo es la nota dominante.

También cabría pensar que dicha homogeneidad podría estar ligada a la necesidad de no producir un fuerte choque con el aparato administrativo preexistente colocando en los cargos a gentes procedentes del mismo aparato. Allí donde, sin embargo, habiendo traspasos puede constatararse una mayoría no burocrática entre los «altos cargos», cabría pensar en la posibilidad de iniciarse una ruptura de la lógica funcionarial anterior, incluso arriesgándose a un posible choque con el funcionariado preexistente en aras de la construcción de un nuevo tipo de eficiencia, e incluso, de legitimación de los mandatos públicos (18).

4. *Experiencia y continuidad de los «altos cargos» catalanes*

El problema de la permanencia de las élites se ha revelado en los estudios sociológicos como uno de los que proveen de mayor cantidad de elementos

(18) Podría apuntarse la existencia de una clara relación entre el sistema de reclutamiento del personal del Estado (especialmente de la élite burocrática y el personal de gobierno) y la legitimación general del sistema político (Cfr. un ejemplo de ello en H. PARRIS: *Constitutional Bureaucracy*, Nueva York, A & U., 1969). Sin perjuicio de una formulación posterior más detallada, que estamos en trance de realización, podríamos apuntar aquí que entre los diversos modelos de integración del personal ejecutivo-burocrático en el Estado, el *spoils system* implica un sistema de acceso semicerrado a los puestos públicos, presuponiendo la identificación del candidato con una orientación política o de interés; se manifiesta en un sistema de promoción fidelista que lleva a una situación «a precario» del designado; y muestra, en definitiva, la subordinación del aparato del Estado a las fuerzas políticas en el poder, y una legitimación basada en esta subordinación, el no intervencionismo y el liberalismo político-económico como tendencia dominante. Otros modelos de esta integración podrían ser el «clientelismo», el sistema de «civil service», el «burocrático», etc., siendo este último, precisamente, el modelo «normalizado» en los países europeos de nuestra tradición político-administrativa.

de cara al conocimiento y explicación del sistema político general en las que se hallan inmersas. En el caso que nos ocupa, es necesario partir del supuesto previo que parece hacer perder sentido al posible discurso sobre la trayectoria anterior de este personal y que se muestra en el carácter absolutamente novedoso en el panorama político español de las instituciones autonómicas que sin antecedentes inmediatos (salvo el período provisional de autonomía) significan el nacimiento de una nueva estructura de poder territorial y de una nueva administración. Como ha puesto de manifiesto el profesor Linz (19), todo cambio de régimen implica en mayor o en menor medida un cambio de élites; en este caso, no sólo se ha producido un cambio general de régimen político, sino el nacimiento de nuevas estructuras de poder territorial, por lo que lo novedoso del personal político no sólo está asegurado, sino que los datos significativos habrían de deducirse de la constatación de las excepciones a esta regla general de cambio. Por otra parte, el heterogéneo origen profesional de los «altos cargos» catalanes que hemos visto anteriormente, nos ha proporcionado algunos elementos de cara a la caracterización de la élite gubernamental catalana como élite con tendencia a la «sobrepolitización» y, por tanto, al apartamiento de los modelos normalizados de élites técnico-políticas. Veamos ahora en qué medida la experiencia anterior como tales élites puede proporcionarnos datos acerca de la tendencia a la profesionalización en este oficio de la dirección técnico-política, así como del posible éxito o fracaso de su gestión en virtud del grado de adaptación a la función directiva a desarrollar y, por tanto, de las posibilidades de continuación como tal élite a partir del punto cero que se inicia con la creación de las nuevas instituciones.

En el cuadro 4 puede observarse cómo la mitad aproximadamente de los «altos cargos» catalanes poseen experiencia de dirección técnico-política (a veces sólo política). La primera afirmación que cabe hacer a partir de los datos transcritos es que estas experiencias son, en casi todos los casos, en otros «altos cargos» o representaciones centradas en los últimos cinco años, dentro, por tanto, del nuevo sistema político. No hemos podido advertir experiencias de dirección técnico-política en la época de Franco, salvo en un caso, con lo que el corte con las élites del anterior régimen político es patente.

La segunda constatación que se extrae de la observación del cuadro 4, también en relación con el subgrupo «experimentado», es de nuevo la hetero-

(19) J. J. LINZ: «Continuidad y discontinuidad de la élite política española. De la Restauración al régimen actual», en *Estudios de Ciencia Política y Sociología*, Madrid, 1972.

CUADRO 4

EXPERIENCIA DE DIRECCION TECNICO-POLITICA DE LOS ALTOS CARGOS

	n.º	%
Con experiencia:		
Como concejales y alcaldes	3	
En la Administración local	4	
En la Administración del Estado	5	
En las universidades	3	
En la Generalitat «preautonómica»	7	
En partidos políticos	2	
En Organizaciones patronales y Cámaras de comercio	4	
TOTAL CON EXPERIENCIA	28	56
TOTAL SIN EXPERIENCIA	22	44

geneidad de los orígenes de estas experiencias, destacando, no obstante, los que provienen de la Generalitat «preautonómica» (un 14 por 100 del total, 25 por 100 de los «experimentados»), aunque, en efecto, ha habido una clara ruptura también con el personal autonómico anterior: no hay que olvidar que el anterior gobierno catalán tenía una significación política muy distinta del actual al formar en él todos los partidos catalanes con representación en las Cortes, entre los que se incluía *CiU* como uno más.

Los que «repiten» desde la situación «preautonómica» son en gran medida los vinculados en aquel momento a la coalición que hoy forma el gobierno catalán en solitario, junto con algunos «tecnócratas» independientes. En todo caso, en el futuro habrá de observarse en qué medida se va ampliando el subgrupo de los que «repiten» cargos, donde creemos que el grupo «tecnocrático» no partidista (con clara presencia en el colectivo actual) probablemente tienda a mantenerse, a no ser que se produzca un cambio político radical. De cualquier forma, en la medida en que este mismo gobierno de *CiU* debe durar preceptivamente hasta 1984, salvo que caiga por desconfianza parlamentaria u otro acontecimiento de similar efecto, y en tanto se produzcan transferencias de servicios y funciones en ese periodo hacia los departamentos que hoy se encuentran «vacíos», probablemente se afiance y aumente si cabe la presencia del grupo «tecnocrático».

La tercera afirmación estaría alrededor de la conexión entre la Administración estatal y la autonómica a través de los *cursus honorum* de los

«altos cargos» actuales: los puestos ejecutivos de la Generalitat no parecen ser un escalón intermedio entre los puestos de poder local, partidario o de base y el nivel central del Estado, sino un nivel particular y diferente a donde acceden incluso gentes procedentes de los «altos cargos» en los niveles centrales de poder. Para confirmar esta afirmación habría de observarse en el futuro los caminos que seguirán en sus carreras personales los que hoy ocupan los altos cargos catalanes, aunque creemos que no será hacia puestos en el nivel estatal de poder.

Finalmente, es de destacar la separación de esta élite técnico-política del personal de dirección de los partidos políticos y, concretamente, del de la coalición electoral gobernante *CiU*. Como se observa, tan sólo dos «altos cargos» tienen experiencia de dirección partidaria, lo que parece reforzar la idea de la creación de una élite ejecutiva separada de la élite política *strictu sensu* en el futuro, pese a su característica actual de «sobrepolitización».

5. Conclusiones

Con el condicionamiento que supone la falta de estudios comparativos, apuntada ya en el comienzo de este trabajo, podría concluirse lo siguiente: el personal de gobierno de Cataluña hoy, de carácter claramente novedoso respecto a las élites anteriores; pese a presentar un perfil profesional tecnocrático, se encuentra en su inicio más cerca de su inclusión en la categoría de «personal político» *strictu sensu* que en la de «élite burocrática» debido a la sobrepolitización añadida en su origen por la utilización del *spoils system* para su nombramiento, aunque dicha utilización haya sido selectiva o matizada. Esta sobrepolitización o, si se quiere, «desfuncionarización», no es homogénea, mostrándose en diferente grado en cada uno de los departamentos de la Generalitat, pudiendo establecerse la relación de mayor grado de politización con menor presencia de servicios transferidos y viceversa.

Es de destacar, por otro lado, la ruptura de la norma clásica continental de división de ocupaciones en públicas y privadas y de la dirección común en el *cursus honorum* de este tipo de personal, concretada esta dirección en el paso de las ocupaciones de dirección en el sector público al privado, produciéndose aquí tanto una heterogeneidad de procedencias públicas y privadas como la inversión de la dirección tradicional del *cursus honorum*.

Por lo que respecta al escalón de poder en el que se encuentran incardinados estos «altos cargos», parece constituirse como un escalón autónomo respecto al nivel central de poder y final en las carreras públicas. Por su parte, no se pueden concluir grandes cosas respecto a la continuidad tenden-

cial de este personal, aunque cabe esperar que en la medida en que se profundice y estabilice el proceso de transferencias de servicios se facilitará la continuidad, al aumentar la valoración de la profesionalidad y especialización por encima de la fidelidad política. Finalmente, esta vinculación de la continuidad con la continuación del proceso de transferencias implicará, además, la aproximación de la caracterización del grupo a la categoría de «élite burocrática».