

---

# El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación

*Manuel Villoria Mendieta*

Este artículo trata de desentrañar —con carácter tentativo— el papel que la burocracia superior de la Administración General del Estado ha jugado en el proceso de transición y consolidación de la democracia española. Para ello, se hace una breve descripción de los procesos políticos y decisiones gubernamentales que han permitido la transición y consolidación democrática. Siguiendo un desarrollo diacrónico, se analiza brevemente el modelo de Administración existente durante la dictadura y se trata de comprobar, a través de las medidas más importantes que en materia de Administración pública se han adoptado durante los gobiernos democráticos, si ha existido o no influencia de la burocracia central en la definición e implantación de las mismas. Tras comprobar la existencia de dicha influencia, se llega a la conclusión de que la burocracia profesional ha ayudado a consolidar la democracia pero, al tiempo, está dificultando la plena institucionalización de la misma.

*Palabras clave: franquismo, democracia, transición, burocracia, institucionalismo.*

---

## *Introducción\**

En este artículo se va a comenzar a analizar el papel que la burocracia ha desempeñado en la transición y consolidación de la democracia española. A los efectos de este tex-

---

\* Agradezco a los evaluadores del presente artículo sus apreciaciones y comentarios y siento, por la falta de tiempo, no haber seguido todas sus valiosas recomendaciones. También agradezco a mis compañeros de la Universidad Rey Juan Carlos su ayuda en la edición y elaboración del texto.

to, entiendo por burocracia en sentido amplio aquel conjunto de funcionarios civiles pertenecientes a lo que en la actualidad constituye el grupo A —es decir, el conjunto de cuerpos en los que para su ingreso se exige título universitario de licenciado, arquitecto, ingeniero o doctor— y, por burocracia en sentido restringido, al conjunto de funcionarios civiles del grupo A excluidos los sectores policial, docente, investigador y sanitario. Por burocracia de élite se entiende aquel sector de la burocracia en sentido restringido que forma parte de los tradicionales cuerpos de élite de la Administración, es decir, abogados del Estado, letrados del Consejo de Estado, diplomáticos, inspectores de Hacienda, interventores y auditores del Estado, economistas del Estado y técnicos comerciales e inspectores de trabajo. A estos cuerpos se podrían añadir algunos otros en determinados momentos y circunstancias pero no con carácter continuado. De acuerdo con Pérez Díaz (1991), la transición se refiere al proceso por el que se establecen las reglas básicas del juego dentro de la clase política, y entre la clase política y la sociedad, que se refieren al modo de acceso al poder del Estado, los límites de ese poder y las modalidades de su ejercicio. Por consolidación se entiende el proceso a cuyo término se ha creado la expectativa generalizada de que tales reglas básicas del juego van a ser respetadas y no están sometidas a amenazas internas o externas. Finalmente, la institucionalización se produciría cuando las reglas básicas del juego han sido internalizadas por los políticos y la sociedad. El concepto de democracia que usaré en este artículo es el elaborado por Linz (1998: 226) según el cual es «un sistema político para gobernar basado en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con las libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencias políticas, siempre que se expresen pacíficamente». No obstante, es preciso no olvidar que la democracia en España, tras la aprobación de la Constitución de 1978, se enmarca en un Estado social y democrático de derecho, es decir, aquel que mantiene un régimen de libertades al tiempo «que avanza en un sentido de progresiva igualdad entre los individuos» (Cotarelo, 1990: 14).

En términos históricos la transición comenzaría en noviembre de 1975 y finalizaría con la aprobación de la Constitución. La consolidación a los efectos de este estudio abarcaría desde enero de 1979 hasta la integración de España en la Comunidad Económica Europea en 1986. Por plena consolidación se considera todo el período que abarca desde 1986 hasta la incorporación de España a la moneda única europea en 1998, es decir aquel período en el que se culminan los mandatos constitucionales más importantes —democratización, descentralización, desarrollo del Estado social— y se alcanza la convergencia macroeconómica con Europa. No hay que confundir consolidación con legitimidad de la democracia. La legitimidad es «una actitud positiva de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas, consideradas como la forma de gobierno más apropiada» (Montero, Gunther y

Torcal, 1998: 12). La legitimidad de la democracia en España es una realidad desde el propio período de la transición y se ha mantenido como elevada desde 1982 según los datos más relevantes<sup>1</sup>. No obstante, la legitimidad no basta para tener una democracia plenamente consolidada. Para ello, se precisaría, también, un grado de eficacia suficiente o capacidad para solucionar problemas básicos según son percibidos por los ciudadanos (Dahl, 1971) y los grupos de poder más influyentes. Para terminar con este conjunto de precisiones conceptuales, una democracia plenamente consolidada puede convivir con un grado de institucionalización no muy elevado. Así, por ejemplo, una democracia como la española convive con una fuerte desafección política, es decir, un «alejamiento o desapego de los ciudadanos con su sistema político» (Montero, Gunther y Torcal, 1998: 25) y una relativa opacidad y lejanía de la Administración central con respecto a los propios ciudadanos.

Dado el muy ambicioso objeto de este estudio, en él se intentará realizar una primera aproximación al tema, generando las bases conceptuales para un estudio posterior en detalle del mismo. Para ello, se procederá, en primer lugar, a describir el régimen político anterior y a analizar el papel que la burocracia desempeñaba en el mismo. A continuación, se estudiará el modelo de Administración pública que estuvo vigente en España en los últimos años del franquismo y primeros de la democracia, modelo que se inauguró, sobre todo, con la Ley de Bases de la Función Pública de 20 de julio de 1963 y que concluyó, formalmente, en 1984, con la aprobación e implantación de la Ley de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública. Una vez hecha la descripción y el análisis del modelo vigente anteriormente, se procederá a analizar el proceso de cambios que se inicia con la transición democrática y a describir el nuevo modelo de Función Pública que se introduce en España tras la aprobación de la Constitución de 1978. Al final, se tratará de inducir hasta qué punto la burocracia ha contribuido a la consolidación democrática, si algunos de los problemas que padece la Administración española son consecuencia de la herencia cultural recibida desde el franquismo y en qué medida los fracasos en las políticas de modernización de la Administración y la relativa baja calidad de nuestra democracia provienen de la pervivencia de dicha herencia. Por baja calidad de la democracia se entiende una democracia en la que la internalización de las reglas del juego no se ha producido en la dimensión adecuada. Los fenómenos que más destacadamente expresan esta baja calidad, en España, son la desafección política y la corrupción.

En el texto se ofrecen toda una serie de datos que tratan de demostrar, en primer lugar, el cambio operado en el Estado y su progresiva configuración como «social y democrático de derecho». En segundo lugar, intentan demostrar cómo en todo este proceso de cambio el modelo de función pública se ha ido manteniendo sin grandes transformaciones con respecto al históricamente generado, a pesar de cambiar una gran parte de sus elementos estructurales. La inercia histórica, unida a los intereses de la burocracia, han mantenido los

---

1. Las fuentes para comprobar lo afirmado serían el banco de datos del CIS y el Centro de documentación de DATA.

elementos de distribución del poder e influencia, en la Administración central, sin transformaciones radicales, aunque la dimensión, la distribución de funciones y las relaciones externas cambien. Con ello, se trata, en última instancia, de aportar datos que apoyen la teoría del enfoque histórico en el análisis de las instituciones, datos que, en definitiva, demuestren que en el desarrollo histórico de las instituciones «los elementos que se conservan de pautas anteriores son parte de la composición institucional y de la construcción institucional de la propia temporalidad (Orren y Skowronek, 1999: 405)<sup>2</sup>. Y, finalmente, de forma muy tentativa, se trata de contribuir a destacar variables que expliquen el fenómeno de la desafección política en España.

*El franquismo como peculiar régimen autoritario: del fascismo inicial a la entronización de la burocracia*

España vivió bajo un régimen político autoritario (Linz, 1980) desde el final de la guerra civil —1939— hasta la muerte del dictador en 1975. No obstante, dicho régimen pasó por una serie de períodos de acción ciertamente diversos durante sus casi cuarenta años de vigencia. El primer período, que abarca desde 1936 a 1945, se caracterizó por una política de exterminio de todo lo que tuviera relación con el liberalismo, republicanismo, federalismo, masonería, comunismo, sindicalismo, socialismo y anarquismo (Juliá, 1998). Todo ello desde una retórica típicamente fascista y con una fuerte participación de la iglesia católica en la consolidación del nuevo régimen. Detenciones en masa y miles de fusilamientos fueron el paisaje con el que se estrenó la dictadura. Con la derrota del fascismo en la Segunda Guerra Mundial el régimen, creado con vocación de perdurar, abandonó la retórica fascista manteniendo su profundo catolicismo nacionalista, con ello, se inició una segunda fase que duró hasta 1957. En esta fase el régimen trató de hacerse perdonar por las potencias aliadas —sobre todo Estados Unidos— sus proclividades previas y, desde el aislamiento político y económico, se propuso como bastión del anticomunismo. La iglesia católica sigue monóticamente al régimen en dicho período y le otorga su red de control social e ideológico a cambio de privilegios económicos y poder político y social. Como consecuencia de la guerra y el posterior aislamiento, durante veinte años la economía española estuvo estancada y hasta 1963 los salarios reales no llegaron a los niveles de 1936 (Maravall, 1995a).

Sin embargo, desde finales de los años 1950 el aislamiento internacional se va diluyendo y se produce una relativa pero persistente liberalización de la economía. En ese

---

2. En este estudio dejaremos fuera a los militares dadas las peculiaridades de su papel durante el franquismo y en la transición democrática. A nuestros efectos, basta decir que los militares cumplieron un papel de contrapeso a las opciones de la oposición democrática durante la transición (Pérez Díaz, 1993) y que, en su mayoría, aceptaron —de buena o mala gana— el liderazgo del rey y su papel constitucional durante el proceso de consolidación democrática.

momento, el régimen se adaptó camaleónicamente al mercado internacional y «sin renunciar a su legitimidad de origen —la victoria— insistió en una especie de legitimidad de ejercicio» (Juliá, 1998: 13). La autoridad, el orden y el crecimiento económico legitimaban, ahora, a un régimen que, además, era cada vez más aceptado internacionalmente en el contexto de «la guerra fría». Así, tras el plan de estabilización trienal que abarcó de 1959 a 1962 la economía española se beneficia del desarrollo económico europeo y comienza un período de rápido crecimiento que le permite avanzar entre 1955 y 1975 a una tasa anual media de casi el 8 por 100 (Maravall, 1995a). Al tiempo, el régimen intenta constitucionalizarse e institucionalizarse, creando una especie de Estado de Derecho sin democracia y entregando todo el poder a unas élites burocráticas que actúan sin ideología política explícita y con cierta eficacia. Nuevamente, es la iglesia católica a través del Opus Dei quien toma las riendas del proceso. No obstante, en este período ya empiezan a apreciarse discrepancias —aunque minoritarias— con el régimen en el seno de la Iglesia católica, sobre todo a partir del Concilio Vaticano Segundo (Pérez Díaz, 1993).

En esta última fase del franquismo —aunque ya desde los inicios del régimen Franco confió en la élite burocrática— se produce un fenómeno ciertamente peculiar a nuestros efectos: la consciente cesión a la burocracia de la gestión e incluso, en ocasiones, de la definición del rumbo del régimen autoritario (Alba, 1987). De ahí que los poderes legislativo y ejecutivo fueran cedidos a las élites burocráticas (civiles y militares) para que los gestionaran sin dar molestias al dictador. Así, más del 90 por 100 de los miembros del Gobierno durante todos los años de la dictadura fueron burócratas de élite (Nieto, 1984, 1997; Bañón, 1978). En las Cortes, la presencia de burócratas durante todas las legislaturas se acercó al 50 por 100 de todos los miembros, teniendo en las comisiones más importantes, como la Comisión Permanente o la de Presupuestos, presencias cercanas al 70 por 100 (Bañón, 1978). En consecuencia, dichos burócratas controlaron el ejecutivo y el legislativo durante la dictadura y, especialmente, en los años que van desde 1957 hasta 1975 marcaron las grandes líneas ideológicas del régimen, con la aprobación de las leyes que dieron una apariencia de Estado de Derecho al mismo —Ley de Procedimiento Administrativo, Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, etc.—. Para ello, nada mejor que neutralizar el propio partido —el Movimiento— el cual estuvo también controlado en sus puestos directivos por dichos burócratas. Franco, en consecuencia, delegó en las élites burocráticas la gestión de su régimen, eso sí, sin perder nunca el control último del mismo.

#### *El modelo de Administración franquista*

La Administración franquista no surge de la nada. Al contrario, se inserta en la tradición histórica de la Administración española a la que incorpora, sobre todo a partir de la década de 1950, como rasgos más peculiares los de la extrema centralización, la institucionalización del papel destacado de los burócratas de élite y la potenciación de rasgos

weberianos que ya existían anteriormente. En general, «las instituciones políticas son creadas típicamente por otras instituciones políticas» (Orren y Skowronek, 1999: 402). En este caso, incluso considerando la importancia de un factor rupturista como es la guerra civil, la Administración franquista interaccionó con las instituciones previamente existentes, incorporando rasgos del *statu quo*. Así, superada la primera fase de la represión, que en algunos sectores, como el de los maestros, llegó a niveles dramáticos —una cuarta parte de ellos sufrió algún tipo de represión y el 10 por 100 fueron inhabilitados para siempre (Morente, 1997)—, el franquismo fue abandonando la tendencia a utilizar la Administración como botín y comenzó un proceso de relativa profesionalización de la Administración que culmina con la Ley del año 1963.

En España, en el siglo XVIII, empieza a surgir y a consolidarse una «casta burocrática corporativa rigurosamente cerrada pero no nobiliaria» (Nieto, 1997: 68). Con la llegada del Estado constitucional liberal en el siglo XIX, el *spoils system* se introduce en nuestro modelo de Administración y los intentos de regulación —estatuto de López Ballesteros (1827), estatuto de Bravo Murillo (1852), estatuto O'Donnell (1866)— adolecen de la incapacidad de configurar una Administración eficaz, pues o no se implantan las mejoras o cuando se implantan se desnaturalizan. No obstante, poco a poco, se va introduciendo en la legislación y en la opinión pública la necesidad de seleccionar en función del mérito, de establecer una carrera profesional, de garantizar unos salarios por ley, de asegurar una pensión de jubilación y de reconocer las licencias en caso de enfermedad. Aun así, la posibilidad de ser despedido por motivos políticos se mantiene durante todo el siglo.

Con el estatuto de Maura —1918— se inicia la consolidación en España —ciertamente sometida a vaivenes posteriores— del sistema de mérito, pues finalmente se garantiza que, salvo casos excepcionales, nadie puede ser despedido de la Administración por motivos políticos, además de reforzarse el sistema de acceso a través de exámenes competitivos públicos. Al tiempo, se reconocen y consolidan los derechos de los cuerpos especiales, con ello, a partir de entonces, la Administración se vertebra en «cuerpos» autodisciplinados y jerarquizados que toman las riendas del poder administrativo. Los cuerpos son «grupos de personas ingresadas en la Administración pública por el mismo procedimiento de selección, sometidas a la misma legislación y a las que se confían tareas análogas» (Baena, 1984: 55). Ciertamente, los cuerpos son, también, grupos sociales de presión y control que tienden a utilizar el entramado institucional en su provecho.

Es precisamente a los cuerpos de élite de la Administración española a quienes Franco encomienda la dirección del sistema político administrativo. Durante el régimen autoritario «la burocracia se sigue estructurando en cuerpos pero éstos estaban ahora jerarquizados rígidamente, casi a estilo militar, de tal manera que los cuerpos superiores se encargaban, además, de la autodisciplina de sus miembros, de la disciplina y funcionamiento de los cuerpos inferiores. De esta manera la organización central apenas si tenía trabajo, pues le bastaba dar las órdenes a los cuerpos superiores y éstos se encargaban de

todo lo demás, aunque fuera naturalmente a un precio muy elevado, que consistía en retribuciones extraordinarias, enorme e incontrolado poder y, sobre todo, en la ocupación de las zonas decisivas del aparato» (Nieto, 1997: 72). Así, más del 90 por 100 de los puestos de director general y subsecretario estuvieron ocupados por funcionarios de los cuerpos de élite (Álvarez, 1984). Entre éstos destacan los cuerpos en los que para su ingreso se exigía el título de licenciado en Derecho y que tenían que superar pruebas selectivas memorísticas en las que había que demostrar conocimientos jurídicos (Parrado, 1996, 1997). Casi dos tercios de los cuerpos dominantes eran jurídicos —incluido el cuerpo diplomático—. A ellos habría que añadir los militares y ya tenemos la red de control social básica sobre la que se montó la estructura directiva de la Administración española. Ello estuvo vinculado al intento —en la fase final del régimen— de configurar un sistema de gobierno de la ley sin democracia. Un modelo de Estado en el que el respeto formal por la ley y su cumplimiento estricto por la Administración trataban de ocultar que la propia ley tenía su origen en un Parlamento no elegido por el pueblo y controlado férreamente por el ejecutivo y los cuerpos de élite. No obstante, es de destacar que la Administración era controlada por una jurisdicción relativamente independiente —contencioso-administrativa— y que actuaba de conformidad a unos procedimientos reglados en los que la audiencia al interesado era requisito esencial del procedimiento. En suma, la Administración franquista se intentaba acercar bastante a los rasgos típicos del modelo ideal de burocracia weberiana: jerarquía, procedimientos escritos, selección por mérito, neutralidad política, impersonalidad, etc. Con una «pequeña» diferencia con respecto a la burocracia propia de un sistema democrático: las directrices políticas y las propias leyes eran, en gran medida, también aprobadas por los propios burócratas de élite.

#### *La transición y consolidación de la democracia en España*

Con la muerte del dictador, en 1975, se inicia un período en la historia de España que se ha conocido como «la transición a la democracia». Este período, que se saldó con un notable éxito, ha sido subdividido en tres fases (Colomer, 1998), la primera de ellas, que abarca desde noviembre de 1975 —el rey Juan Carlos se convierte en Jefe del Estado— hasta el fin del gobierno Arias-Fraga —julio de 1976—, donde el debate se presenta entre la ruptura democrática o la reforma lenta dirigida por destacados franquistas, debate que termina con la derrota de los reformistas ante las movilizaciones sociales. Una segunda fase —los siguientes seis meses de 1976— en la que, tras el nombramiento por el rey de Adolfo Suárez como presidente, siguiendo los procedimientos institucionales del franquismo, la elección se planteó entre reforma y continuidad, y se saldó con el triunfo de la reforma, ratificado con la victoria del «sí» en el referéndum de 15 de diciembre de 1976 (un 73 por 100 votó «sí» y sólo un 2 por 100 votó «no»). Finalmente, la tercera fase vivió la elección entre ruptura y continuidad; en ella, tras las elecciones de junio de 1977, ganadas por un partido de centro-derecha —UCD— liderado por Adolfo Suárez y controlado por buró-

cratas reformistas, se inició un período de acuerdos entre los reformistas del gobierno y la oposición rupturista que permitió alcanzar el objetivo de la ruptura: un proceso constituyente y la aprobación mayoritaria de la Constitución.

Las razones del éxito de este período son muy diversas. Para algunos (Pérez Díaz, 1993; Montero, 1992), el éxito estuvo vinculado a la emergencia previa de valores y prácticas democráticos que se fueron expandiendo por la sociedad española durante la década de 1960 y los primeros 1970. Dichos valores nacen de la necesidad de apertura del régimen a Europa, de la industrialización y reducción del sector agrícola, de los cambios socioeconómicos a que da lugar la introducción de la negociación sindical en las empresas, de la llegada de contingentes de turistas extranjeros con hábitos y valores diferentes o de la salida de españoles al exterior y la apertura de información que se produce con la Ley de Prensa. Otros (Maravall, 1995b) no creen necesario que la democratización requiera previamente una generalizada cultura política democrática, pues la apertura del proceso de cambio, a su vez, contribuye a generar valores democráticos; además, en España se habían mantenido durante generaciones las actitudes democráticas del período previo a la guerra civil, lo cual contribuyó a crear una base de oposición al régimen cada vez más explícita. Presiones desde abajo y reforma desde arriba es lo que explicaría la transición española. Finalmente, otros explican la transición como un adecuado proceso de negociación entre élites políticas favorecido por los siguientes hechos (Colomer, 1978): el equilibrio de fuerzas entre los participantes en el proceso, el recuerdo de la guerra civil y el miedo a su repetición, la debilidad de los extremistas, el fraccionamiento de las élites políticas, la anticipación del futuro frente a la visión a corto plazo y el pluralismo político-ideológico que previno la polarización. A su favor cuentan con estudios que demuestran el relativo distanciamiento de los ciudadanos con los eventos políticos —en 1976, el 66 por 100 mostraban poco o nulo interés por la política— y el escaso apoyo de las opciones rupturistas —en 1975 sólo un 17 por 100 quería que las cosas cambiaran rápida y radicalmente (López Pintor, 1982). En última instancia, la explicación correcta exigiría una huida de cualquier determinismo. El «determinismo económico, el determinismo cultural y el político son todos una simplificación excesiva: los vínculos causales tienden a ser recíprocos» (Inglehart, 1998: 12).

Por ello, aceptando una parte de cada una de las teorías antes enunciadas, lo cierto es que el proceso de transición fue un éxito, aun cuando el propio modelo de cooperación y consenso tuvo efectos indeseados sobre el proceso de consolidación de la democracia. Los pactos entre el Gobierno reformista de Suárez y la oposición democrática quebraron los acuerdos que éste había establecido con los continuistas (Colomer, 1998). La legalización del Partido Comunista, la descentralización con tendencias federalizantes y la aprobación de una nueva Constitución plenamente democrática supusieron para los franquistas una traición a la que era necesario responder. A partir de 1978 iniciaron toda una serie de conspiraciones con los sectores más conservadores del ejército y la Guardia Civil tendentes a restaurar por la vía del golpe de estado el régimen autoritario. Ello culminó con el intento

de 23 de febrero de 1981, en el que la decidida actuación del rey a favor de la democracia y su legitimidad dentro del ejército —en tanto jefe supremo de las Fuerzas Armadas y sucesor de Franco— impidieron el triunfo del golpe.

Superado el golpe de estado de 1981, el proceso hacia la plena consolidación de la democracia se inicia sobre todo a partir de 1982, con el aplastante triunfo electoral socialista, la estabilidad de sus gobiernos bajo un liderazgo muy consolidado, una política militar y policial consensuada con sus altos mandos, la progresiva normalización de la economía, la progresiva y persistente descentralización y la profundización de las políticas sociales. Con ello, se asume parte de la tesis de Lipset (1987) en el sentido de que la estabilidad democrática plena requiere no sólo de legitimidad sino también de eficacia. Ahora bien, ello no implica que no sea posible combinar legitimidad para la democracia con ineficacia; en concreto, en España, «la evidencia empírica analizada permite comprobar la autonomía relativa de la legitimidad democrática con respecto a las percepciones sobre la eficacia» (Montero, 1992: 38). Lo que se quiere decir, en consecuencia, es que una ineficacia persistente, con deterioro progresivo de la calidad de vida afectaría negativamente la estabilidad democrática plena, y que una eficacia sostenida que mejore sostenidamente dicha calidad de vida refuerza la consolidación de la democracia.

La crisis económica de 1973-1974 coincide con la agonía de Franco; en ese período el precio del petróleo se cuadruplica, en 1975 el crecimiento económico europeo es negativo y la inflación media sube al 8 por 100. Tras la breve recuperación de 1977-1978, llegó la segunda crisis del petróleo, en 1979, lo cual produjo un estancamiento del PIB, mayor inflación y paro; entre 1975 y 1985 se perdieron en España dos millones de puestos de trabajo al tiempo que crecía la población activa en 600.000 personas; el crecimiento económico no se reanudó hasta 1986 y aunque se crearon, en cuatro años, otros dos millones de puestos de trabajo, se incorporaron 1.500.000 personas a la población activa, lo cual explica en gran medida el elevado nivel de desempleo en España (Maravall, 1995a). En suma, la transición a la democracia se solapa con una grave crisis económica que los últimos gobiernos franquistas no supieron prever y a la que los gobiernos de la transición no pueden enfrentarse plenamente pues sus prioridades son políticas. Los «Pactos de la Moncloa se convierten en una suerte de pacto pseudokeynesiano tardío con vocación de sentar las bases de la economía política de la transición; lo consiguieron sólo parcialmente» (Subirats y Gomá, 1998: 18).

Al tiempo, la propia transición despierta unas fuertes reivindicaciones de bienestar social e igualdad; tres de cada cuatro españoles creían en 1986 que el sistema era injusto y el 87 por 100 consideraba que habría menos problemas si hubiera más igualdad, igualdad que los españoles consideraban —en un 70 por 100— que correspondía al gobierno satisfacer<sup>3</sup>. Ciertamente, la priorización de las necesarias reformas económicas en este contexto tenía muy difícil encaje, pues ellas requerían control del gasto en un momento

---

3. Según datos de encuestas de Demoscopia S.A., de octubre de 1988, y del Centro de Investigaciones Sociológicas de noviembre de 1987 y mayo de 1988.

de reivindicación y esperanza muy elevados, además de poner en peligro por su impopularidad, en estos primeros momentos, la propia transición. Este peligro, no siempre demostrado en la práctica (Alcántara, 1995), al menos teóricamente generaba una fuerte incertidumbre.

En consecuencia, siguiendo en parte la anteriormente enunciada teoría de Lipset (1987), la estabilidad plena de la democracia requiere la legitimidad y eficacia del sistema, por lo que los diferentes gobiernos democráticos, de cara a la consolidación de la democracia, tuvieron que hacer frente a un proceso político de desarrollo democrático coherente y, al tiempo, intentar dar respuesta a las demandas de resultados requeridos por la población. En gran medida, en 1982 la democracia ya estaba relativamente consolidada, pues mantenía, a pesar de la crisis económica y del desencanto generado por la lentitud de los cambios sociales, una mayoritaria creencia —49 por 100 frente a un 10 por 100 a favor de la dictadura— en que era el régimen más apropiado para la sociedad española<sup>4</sup>. En consecuencia, tenía legitimidad pues la democracia es un valor en sí mismo (Maravall, 1995b), porque hay dimensiones de la eficacia —como las libertades públicas y los derechos fundamentales— que no son sólo económicas y eran percibidas positivamente por los ciudadanos (Montero, 1992) y porque el caudal legitimador del nuevo régimen permitía incluso diferir resultados positivos (Alcántara, 1992, 1995). No obstante, esta democracia también necesitaba, para su plena consolidación y posterior institucionalización, satisfacer las funciones básicas y resolver los problemas fundamentales tal y como la sociedad y los grupos de poder los consideraban. Esto requería un ambicioso programa de modernización<sup>5</sup> en cuyo centro estaba el ingreso en la Comunidad Económica Europea.

Los gobiernos socialistas iniciaron para ello unas profundas reformas económicas. Ya en su primer día, el nuevo gobierno socialista devaluó la moneda y subió el precio del combustible, a continuación inició una política de reconversión industrial, reformó los mercados laborales y de capital, y reorganizó la seguridad social (Subirats y Gomá, 1998). Dichas reformas surtieron efectos a partir del segundo semestre de 1985 y, sobre todo, a partir del ingreso de España en la Comunidad Europea en 1986. Durante los cinco años siguientes la economía española tuvo una tasa de crecimiento del doble que la media europea, redujo el diferencial de inflación respecto a Europa de 5 a 1,5 puntos y el déficit presupuestario bajó al 1,9 por 100 del PIB (Maravall, 1995a). Estos éxitos económicos han tenido su culminación, ya durante el mandato del nuevo gobierno conservador, con la cobertura por España de todos los criterios de convergencia, en 1998, de cara a la creación de la moneda única europea. Todo ello previa superación de una profunda crisis eco-

---

4. Datos extraídos de las series históricas del CIS, 1980.

5. En términos generales, la modernización de España es un proceso previo vinculado a fenómenos como la urbanización, la industrialización y la alfabetización de masas. Fenómeno que está relacionado con cambios culturales como el mayor énfasis en la motivación por el logro y un cambio de la autoridad tradicional a la racional-legal (Inglehart, 1998: 142).

nómica en el período 1992-1994 que puso de relieve los grandes problemas estructurales de la economía española.

Por otra parte, las demandas sociales empezaron a intentar ser satisfechas desde el comienzo de la transición. Aunque es durante los mandatos socialistas cuando el gasto social, tras la primera fase de contención, se expande más. De 1974 a 1982 el gasto en pensiones públicas se incrementó presupuestariamente, en términos reales, un 29,3 por 100, el gasto en sanidad un 8,3 por 100 y en enseñanza un 66,4 por 100. En el período 1982-1989, dichos gastos se incrementaron también presupuestariamente, en términos reales: en pensiones un 55,5 por 100, en sanidad un 30,6 y en enseñanza un 94,0 por 100. Todo ello con un aumento del número de beneficiarios en pensiones de 2,6 millones, en sanidad de 10 millones de personas y en educación duplicando el porcentaje de escolarización en el tramo 14-17 años. Este proceso de generación de un sistema que acerque a la igualdad de oportunidades se ve afectado, durante el período 1993-1996, por las prioridades que marca CiU en aspectos como la desregulación laboral, las privatizaciones selectivas o la asistencialización de los servicios universales (Subirats y Gomá, 1998).

A todo ello se ha unido el proceso de descentralización. Desde 1978 se ha reconocido la autonomía a 17 gobiernos subnacionales, se han creado parlamentos autónomos y se han transferido funciones muy importantes a dichos mesogobiernos. «De hecho, ha aumentado el tamaño de las Administraciones de estos gobiernos, tanto en lo que respecta al empleo como al gasto público —especialmente en las áreas de bienestar social—, a un ritmo superior al experimentado por el nivel central. Asimismo, se ha ido desarrollando un sistema de relaciones intergubernamentales sobrepuesto, en el que ha crecido la interdependencia de los gobiernos y la gestión intergubernamental de políticas y programas» (Carrillo, 1997: 145). La distribución, a comienzos de la década actual, del presupuesto de las Administraciones públicas en España ya refleja lo avanzado del proceso descentralizador: 61 por 100 para el nivel central, 26 por 100 para las regiones y 13 por 100 para el nivel local<sup>6</sup>. Proceso que aún continúa desarrollándose, aunque más lentamente.

Finalmente, es de destacar el gasto en infraestructuras básicas, el cual aumentó hasta llegar al 5,6 por 100 del PIB en 1991, dos veces la media de la OCDE, con la consiguiente mejora de la red de autovías, los ferrocarriles, puertos, aeropuertos y embalses (Boix, 1997).

Mientras tanto, la propia legitimidad de la democracia se ha reforzado y así, en 1996, ya eran un 81 por 100 de los españoles quienes consideraban la democracia como la forma preferible de gobierno<sup>7</sup>. Ciertamente, esta conexión entre eficacia y legitimidad ha de ponerse en cuestión, pues en España ha existido una legitimidad elevada en momentos en los que la eficacia no era percibida positivamente, en este sentido, hay que reconocer que «la legitimidad y la eficacia son distintas no sólo desde un punto de vista conceptual, sino

---

6. Informe Económico- Financiero de las Administraciones Territoriales, 1993.

7. CIS, 1996.

también empírico» (Montero, Gunther y Torcal, 1998: 17). Esta aparente contradicción podría vincularse al hecho de que los ciudadanos entienden que la ineficacia puede deberse al mal ejercicio del poder por el gobierno correspondiente o a circunstancias coyunturales de crisis económica internacional no achacables al gobierno y menos aún a la democracia. En concreto, ni en los momentos de más alta ineficacia ha aumentado significativamente el voto a las alternativas antidemocráticas (Maravall y Santamaría, 1989). Aunque tampoco debería obviarse que el nivel de protección social frente a las «inclemencias económicas» ha sido cada vez mayor en España, con lo que las crisis se han percibido de forma más matizada. En cualquier caso, en términos globales, los españoles han percibido una relación entre democracia y mejora de la calidad de vida.

Al tiempo, la estructura de demandas por un Estado de bienestar se mantiene, pues en 1995-1996 un 62 por 100 de los españoles considera que el gobierno es responsable del bienestar de todos, un 74 por 100 está de acuerdo o muy de acuerdo con que el gobierno debe reducir las diferencias entre los más ricos y los más pobres y un 43 por 100 estaría dispuesto a pagar más impuestos por mejorar las prestaciones sociales. Del mismo modo que se refuerza el apoyo a la descentralización —pues un 69 por 100 están a favor del modelo actual o de uno más descentralizado—, y a la europeización —un 73 por 100 de los españoles están a favor de los esfuerzos por la unidad europea<sup>8</sup>. En resumen, el proceso de consolidación democrática española, en estos momentos, puede considerarse cerrado aun cuando existen factores que dificultan que la institucionalización sea también un proceso plenamente satisfactorio.

#### *La Administración española en la transición y consolidación de la democracia*

Corresponde ver, ahora, si el modelo de Administración española se adaptó a los cambios políticos y cómo lo hizo. En relación a la burocracia civil es importante destacar que los burócratas de élite que, a su vez, eran procuradores en las Cortes franquistas votaron en su inmensa mayoría, con la excepción de algunos militares, a favor de la reforma política. En dicha votación hubo 420 votos a favor y 59 en contra —los más destacados extremistas de derecha, un obispo y seis generales—. Una parte importante de ellos se incorporaron a los partidos de centro (UCD) y de derecha conservadora (AP) posteriormente creados. La conciencia de la dificultad de mantener el régimen sin Franco y la obediencia jerárquica al gobierno pueden explicar en parte este hecho.

En general, según Román (1997), desde 1975 a 1982 hubo en la Administración General del Estado (AGE) 996 nombramientos de altos cargos, de ellos, el 57,6 por 100 correspondieron a personas que eran ya funcionarios. De entre éstos, casi la mitad —256— correspondieron a funcionarios que ya habían ocupado altos cargos durante el franquismo. Estos datos demuestran la permanencia de las élites burocráticas en la estructura básica del

---

8. CIS, 1995.

poder ejecutivo, así como un grado de cooptación muy elevado, dada la fuerte presencia de ex franquistas en dichas estructuras, por parte de la UCD. En conjunto, es innegable que alguno de los rasgos del modelo franquista se mantienen en sus contenidos esenciales, pues cerca del 83 por 100 de los ministros y cerca del 75 por 100 de los subsecretarios de esta época siguen siendo burócratas.

Por otra parte, en el año 1976, el primer gobierno de Suárez se encontró con aproximadamente 32.000 empleados<sup>9</sup> que trabajaban para el partido único (Movimiento Nacional) y para los sindicatos oficiales, además de los trabajadores que desempeñaban su puesto en la prensa oficial del Movimiento. La opción del gobierno fue la de incorporar plenamente estos empleados al sector público, dado el carácter ministerial de sus respectivas organizaciones y la naturaleza pública de sus actuaciones. Dicha incorporación no afectó a los procesos de transición o cambio en las organizaciones públicas, pues aunque se pudiera dar una ideología más continuista entre los afectados, éstos no ocuparon puestos de responsabilidad en el proceso, quedando diluidos en la masa apolítica de funcionarios y sin que existan datos de que actuaran con estrategia colectiva a favor del antiguo régimen. Posteriormente, los socialistas respetaron dicho acuerdo de integración.

En conjunto, de los datos aportados, se observa una destacable ausencia de depuración en la Administración española durante la transición, ausencia que se mantiene, aunque con importante relevo generacional en los altos cargos, durante el período socialista. No obstante, ese relativo continuismo tuvo que enfrentarse a importantes cambios institucionales.

Veamos cómo afectaron los mismos a la burocracia y cómo reaccionó ésta ante ellos.

**A. La democratización** produjo cambios notables en el entorno de trabajo de las Administraciones españolas. La llegada del control parlamentario, la irrupción del control de los medios de comunicación social, la presencia de partidos compitiendo con ofertas electorales distintas y la generación de la figura del elector cívico (Carrillo y Nalda, 1993), que vota en función, también, de los servicios que recibe y de cómo se gastan sus impuestos, provocó una necesaria reordenación de la función pública española.

La primera respuesta relevante en la materia fue la Ley 30/1984, de 2 de agosto. En ella se introducen toda una serie de instrumentos de gestión que procuran mejorar la eficacia y transparencia en la gestión del personal de las Administraciones. Su más importante novedad, aparte de los aspectos descentralizadores, es la incorporación del puesto de trabajo como elemento clave de la gestión del personal. Hasta la llegada de esta Ley, la Administración española se estructuraba sólo a través de cuerpos de funcionarios, como ya anteriormente indicamos. Ahora, manteniendo los cuerpos, la Administración española toma como base los puestos de trabajo como estructura básica. Así, los puestos

---

9. Fuente: Dirección General de la Función Pública, 1973.

existentes se analizan, se clasifican y se incorporan a unas relaciones de puestos a través de las cuales se realiza la ordenación del personal, de acuerdo a las necesidades de las distintas organizaciones y sus servicios, y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto.

Hasta la llegada de la democracia, los cuerpos, sobre todo los denominados cuerpos de élite, como ya anticipamos, habían sido el vivero de los tecnócratas y altos cargos al servicio del régimen autoritario (Nieto, 1984; Bañón, 1978), además de haber contribuido a crear una especie de Estado dentro del Estado, un conjunto de endogámicas agrupaciones que se repartían poder, información y áreas de influencia con independencia de la voluntad ciudadana. Agrupaciones que, además, en virtud del principio de integración de las élites y de transitividad (Pizarro, 1990) poseían relaciones privilegiadas con los grupos de interés, generando estilos de políticas cerrados e impermeables. La llegada de los partidos políticos y el desarrollo de una sociedad civil con conciencia de su voz en los asuntos públicos tenían que provocar necesariamente medidas de recorte de su poder e influencia. La incorporación de los puestos de trabajo como instrumento clave de gestión del personal, realizada por la Ley 30/84, habría que interpretarla desde dicha perspectiva política. No obstante, el gobierno socialista no se atrevió a dar el paso de la supresión del sistema de cuerpos, optando por una vía intermedia.

El mantenimiento de los cuerpos obliga a la organización de éstos, de forma que convivan con la importancia dada a los puestos. Para ello, los puestos se estructuran en treinta niveles jerárquicos. Esta estructuración implica que el nivel máximo en la jerarquía propia de los funcionarios —es decir, sin incluir los cargos políticos— es el treinta —nivel propio de los subdirectores generales o asimilados—. En principio, los puestos de trabajo eran de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley —no están incluidos ni jueces ni fiscales ni las fuerzas armadas o de seguridad—, con la limitación de que el funcionario en cuestión perteneciera al grupo (A, B, C, D o E) al que corresponde el puesto. No obstante, en las relaciones de puestos aprobadas y publicadas se ha generalizado la reserva de determinados puestos a determinados cuerpos —sobre todo los de élite o más especializados—. Dato a destacar para entender cómo la estructura de poder e influencia de los cuerpos de élite ha mantenido la capacidad de manipulación en la implantación del sistema.

Desde otra perspectiva, el proceso de adaptación democrática generó otro gran efecto: la voluntad de desarrollar la presencia del régimen laboral en las Administraciones públicas. Es decir, el intento de expandir el volumen de personal sujeto a negociación colectiva y con condiciones de trabajo muy similares a las del sector privado. Intento que fracasó, en gran medida, como consecuencia de la sentencia 99/1987 del Tribunal Constitucional, que afirmó de forma implícita que el régimen de la inmensa mayoría del personal de las Administraciones públicas españolas debía ser el funcional, con independencia de las rigideces que esto implicara. A pesar de ello, la búsqueda de flexibilidad y los nuevos retos a que tiene que hacer frente la Administración hacen que, sobre todo a

nivel local y en las agencias especializadas, se desarrollara una fuerte contratación de personal sujeto a convenio.

Finalmente, otra de las consecuencias del proceso de democratización fue el intento de controlar el nombramiento de los cargos directivos en la Administración. Si los cargos puramente políticos son los correspondientes a ministro y secretario de Estado, los cargos directivos político-administrativos serían los correspondientes a subsecretario y director general, quedando, finalmente, como cargos directivos puramente burocráticos los de subdirector general (Jiménez Asensio, 1998). Estos cargos directivos en los tres niveles —políticos, político-administrativos y administrativos—, como ya anticipamos, estuvieron monopolizados por los cuerpos de élite durante el régimen autoritario. Durante los gobiernos de UCD (1977-1982), no se produjeron fuertes alteraciones en el equilibrio de fuerzas y la burocracia siguió jugando su destacado papel, pero la llegada al poder de los socialistas, que implicaba un cambio político profundo, requirió el intento de control de este nivel estratégico. Para empezar, se creó la figura del secretario de estado, no existente previamente y, a continuación se expandió enormemente el número de directores generales (DG). En 1973, existían 76 DG, en 1983 ya eran 179, en 1991, 227 y, en 1996, 316. Sin embargo, sólo un tercio de los nombrados fue militante socialista durante la etapa de gobierno y el 80 por 100 aproximadamente pertenecieron además a la burocracia de élite (Parrado, 1996), dato a contrastar con el período de la UCD durante el que «sólo» fueron burócratas un 49,5 por 100 de los directores generales. Además, en las políticas públicas más tradicionales, desarrolladas en los Ministerios clásicos, el control de las posiciones de decisión por parte de los cuerpos propios del Ministerio ha sido espectacular, así, el 81 por 100 de los directores generales de Ministerio de Economía y Hacienda han sido inspectores de finanzas y el 100 por 100 de los directores generales del Ministerio de Asuntos Exteriores han sido diplomáticos entre 1992 y 1996.

En suma, parecería que los sucesivos gobiernos socialistas fueron cediendo a la presión corporativa y aceptando como inevitable el modelo legalizado en 1918. Y una conclusión coherente con los datos, aunque tal vez precipitada, sería la de considerar que la burocracia central no sólo mantuvo su poder durante estos años sino que, incluso, lo acrecentó. Esta conclusión, no obstante, debe ser puesta en cuestión. Para empezar, los gobiernos autonómicos comenzaron a funcionar en este período, reduciendo el poder de la AGE. Además, la presencia de militantes entre los altos cargos de estos gobiernos autonómicos fue superior a la de la AGE; así, en Cataluña, por ejemplo, dos tercios de los altos cargos de la Generalitat han sido militantes de Convergencia o de Unió (Matas, 1996). También se incorporó España a la Unión Europea en este período, con lo que la europeización de ciertas políticas —como la industrial o la energética— empezó a ser elevada.

En general, del análisis del entramado institucional de las políticas públicas en España, aunque sorprende la alta implicación de la AGE en todas ellas, también es cierto que se observa una cada vez mayor implicación europea y autonómica en la elaboración de

las mismas (Subirats y Gomá, 1998). Por otra parte, la red de actores que intervienen en dichas políticas, aunque depende mucho de cada política, tiende a pluralizarse y, a pesar de que existe un estilo todavía bastante opaco en algunos sectores, parece abrirse a la mayor visibilidad.

Por todo ello, convendría matizar las conclusiones extraíbles de la ocupación por la burocracia central de altos cargos o de la progresiva reserva de puestos a cuerpos durante el mandato socialista. Ambas realidades expresan la pervivencia de prácticas y juegos de poder burocráticos dentro de la AGE, pero la propia AGE, en general, ya está incorporada a un nuevo marco de actuación, a una «alteridad» mucho más acentuada y donde la influencia externa permea de forma más acusada la toma de decisiones. Así, sus fuentes de legitimidad, su papel y su identidad están en proceso de cambio desde una posición todopoderosa a una realidad mucho más plural y exigente (Bañón y Tamaño, 1997).

Finalmente, y conectando todo lo dicho en este epígrafe con el tema objeto de estudio, es fundamental destacar que la burocracia central mantuvo un papel fundamental durante la transición y consolidación de la democracia, y que los intentos de apartarla a un segundo plano fracasaron aun cuando, como es lógico, su poder se redujo en el marco de la irrupción de nuevos y competitivos actores. Tal vez, esta presencia disminuida pero relevante fuera la mejor opción en un momento de cambio como el que experimentó España, pues permitió disfrutar de la «expertise» y experiencia de los burócratas sin que se les mantuviera el cuasi-monopolio en la toma de decisiones.

Un último aspecto que convendría analizar es si la burocracia autonómica y la europea no empiezan a ocupar los huecos que deja la burocracia central, pero ese es un tema que excede de los ámbitos de este estudio.

**B. La descentralización.** Conforme al principio constitucional de autoorganización, corresponde a cada nivel territorial del Estado (central, regional y local) establecer su modelo de Administración propia y autónoma, aun cuando corresponde al nivel central definir las bases comunes del sistema. En consecuencia, la descentralización, con la consiguiente generación y puesta en marcha de las comunidades autónomas, obligó, también en materia de función pública, a optar por un sistema unitario —todas las regiones con un sistema parecido al del Estado, al desarrollarse unas bases comunes muy amplias—, diverso —dejando amplios márgenes para la diferencia— o mixto. El modelo elegido por la citada Ley 30/84, dentro de la libertad que daba la Constitución, ha sido bastante uniformista (Carrillo y Nalda, 1993), aunque existen elementos de descentralización menores. No obstante, las Comunidades Autónomas dentro del pequeño ámbito de libertad que poseían, han optado por copiar el modelo central con todo lo positivo y negativo que éste tuviere.

Desde una perspectiva no directamente jurídica, la transformación que implicó la descentralización afectó notablemente a la distribución del personal entre las diversas Admi-

nistraciones. Como se puede comprobar en el Cuadro 1<sup>10</sup> las transferencias de personal y el incremento del mismo en la Administración de las comunidades autónomas (CC.AA.) ha sido impresionante entre 1982 y 1998, en concreto, dicho personal se ha multiplicado por trece en dicho período —pasó de 44.475 empleados a 671.467—, sin que tal incremento se haya, todavía, detenido. Las transferencias de educación y sanitarias a las Comunidades Autónomas que todavía no han asumido plenamente las competencias en 1999, darán lugar en los próximos años a un previsible incremento en 260.000 efectivos en el nivel autonómico, con la consiguiente reducción para la Administración central. Al final del proceso, como es normal en todo sistema descentralizado, la mayoría de los empleados públicos trabajarán para las administraciones subnacionales. Y, dentro de éstas, en programas propios del Estado de bienestar, como la educación o la sanidad. En concreto, en 1994, trabajaban en el sector sanitario 306.570 personas —de ellas, 130.537 en la Administración central y 176.033 en la autonómica—; y en el sector educativo no universitario 350.617 personas —133.548 en la Administración central y 217.069 en la autonómica—. Si a ello añadimos el personal de universidades nos encontramos con cerca de 750.000 empleados públicos o un tercio del volumen total de empleo<sup>11</sup>.

Este proceso de transferencias de personal y de modelo de función pública debe ser analizado a la luz del papel de la burocracia. Por una parte, es cierto que el incremento del volumen de empleo en las Administraciones autonómicas ha sido enorme, no obstante, también es cierto que el volumen de personal que aún trabaja para la AGE es anormalmente abultado en un Estado descentralizado. En Estados Unidos<sup>12</sup>, sobre 18.745.000 empleados públicos, 11.103.000 trabajan en la Administración local, 4.600.000 en los Estados y 3.045.000 en la Administración federal; en Alemania, sobre 4.720.000, 1.950.000 trabajan en los *Länder*, 1.360.000 en la Administración local y 1.390.000 en la Administración federal; finalmente, en Suecia, de 1.450.000 empleados, 1.200.000 trabajan en la Administración local y 250.000 en la Administración central. En España, contando los entes y empresas públicas, todavía trabaja para la AGE un 45 por 100 del volumen total de personal. Este hecho es debido, entre otros factores, a las resistencias corporativas a la cesión de competencias y medios a otras Administraciones o a otras organizaciones dentro de la misma Administración. Resistencias que reconoció el propio gobierno socialista cuando aprobó la Ley 22/1993 y creó los Planes de Empleo, uno de cuyos fines era «situar los efectivos de personal disponibles en las áreas o sectores necesitados de ellos».

Por otra parte, la transferencia del modelo de función pública a las Comunidades Autónomas y la asunción por parte de éstas del mismo debe ser analizada desde la teoría del isomorfismo institucional. Según dicha teoría (DiMaggio y Powell, 1983), las instituciones

---

10. Fuente: Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, Ministerio de Economía y Hacienda, 1995, Registro Central de Personal, 1998.

11. Libro Blanco del Gasto Público, Ministerio de Economía y Hacienda, 1994.

12. Los datos provienen de las estadísticas sobre empleo público de la OCDE, 1997.

funcionan en un retículo o campo interorganizativo que debe ser considerado cuando se analiza una organización. Las organizaciones que, como las Comunidades Autónomas, inician un proceso de estructuración tienen que afrontar un conjunto de situaciones nuevas y, ante ello, recurren a soluciones que ya se conocen y han tenido éxito en el retículo al que pertenecen. El isomorfismo tiende a incrementarse cuanto mayor es el grado de institucionalización del campo interorganizativo. En general, existen cuatro modelos de isomorfismo que son: el isomorfismo coercitivo, el mimético, la presión normativa y la incorporación de elementos ambientales. En España<sup>13</sup>, como consecuencia de la presión de la burocracia central existió un isomorfismo coercitivo a través de la Ley 30/84. También, debido a la inicial transferencia de burócratas y a la profesionalización cada vez mayor del personal de las Comunidades Autónomas existió presión normativa, es decir, un conjunto de métodos, condiciones de trabajo, sistemas de legitimación del rendimiento o criterios cognitivos ya legitimados que los burócratas de las Administraciones autonómicas —por áreas y profesiones— trataron de incorporar a sus instituciones de destino. Finalmente, las propias Comunidades actuaron con mimetismo, es decir, que ante la ambigüedad de significados y objetivos o la incertidumbre de métodos a seguir, dichas instituciones imitaron formas y estrategias que la AGE había experimentado con éxito y que estaban dotadas de legitimidad.

En consecuencia, en el proceso isomórfico intervino la burocracia central y, también, la propia tendencia a la búsqueda de certidumbre por parte de las burocracias autonómicas. Como ya advertí, no está claro si el isomorfismo implica también el intento de las burocracias autonómicas por ocupar el papel de la central en su ámbito, pues aquí cada Comunidad sigue opciones particulares, con ejemplos de tensiones corporativistas en algunas —como la Comunidad de Madrid— y de permanencia del control político en otras —como Cataluña—. También, conviene destacar que el mayor volumen de personal vinculado a las políticas sociales no conlleva un mayor poder e influencia de dicho personal, pues las posiciones de la red de toma de decisiones interna siguen controladas por cuerpos de élite, con todo lo que ello implica.

La descentralización ha sido un elemento esencial del proceso de transición y consolidación de la democracia en España, aún hoy es un factor clave en el proceso de institucionalización de la misma. La burocracia central y sus intereses explican, en gran medida, algunos de los rasgos del proceso español de descentralización. Un proceso rápido en lo político, lento y conflictivo en la implantación y donde la administración local ha sufrido las consecuencias de los procesos isomórficos<sup>14</sup>. Tal vez, la burocracia central introdujo racionalidad en el proyecto, auxiliando a la adecuada transición y consolidación del pro-

---

13. Para un estudio de detalle de este proceso en una Administración autonómica, ver de Ramón Bouzas «Análisis organizativo de la Administración de una Comunidad Autónoma. La Xunta de Galicia 1982-1997», tesis doctoral de la Universidad de Santiago de Compostela, 1999, mimeo.

14. España es, de entre los países de la OCDE, uno de los que otorga más baja participación a las corporaciones locales en el gasto público. Fuente: *El País*, 13 de junio de 1999.

ceso, no obstante, también, su defensa de áreas de interés ha generado ineficiencia y conflictividad innecesaria, así como una desconfianza permanente que hace difícil la plena institucionalización del cambio.

CUADRO 1.

EVOLUCIÓN DEL PERSONAL EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1982-1998)

<i>Administraciones</i>	<i>1982</i>		<i>1998</i>		<i>Diferencias 1982-1998</i>
	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>Número</i>	<i>%</i>	<i>Diferencia en número (positiva o negativa)</i>
Estado <sup>15</sup>	895.731	57,0%	806.574	33,0%	-89.157
CC.AA. <sup>16</sup>	44.475	2,8%	671.467	28,0%	626.992
Entidades locales	167.045	10,7%	460.054	19,0%	293.009
Justicia <sup>17</sup>	16.911	1,0%	41.131	1,5%	24.220
Universidades <sup>18</sup>	30.320	2,0%	86.249	3,5%	55.929
Entes y empresas públicos	392.693	25,0%	272.643 <sup>19</sup>	12,0%	-120.050
<b>Totales</b>	<b>1.547.175</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.338.118</b>	<b>100,0%</b>	<b>790.943</b>

*Fuente:* Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, Ministerio de Economía y Hacienda, 1995; y Registro Central de Personal, 1998.

*Conclusiones*

El primer gobierno democrático español tras la guerra civil se encontró, en 1977, una Administración pública estructurada jerárquicamente, con una profesionalización casi absoluta y dirigida por los cuerpos de élite. Durante los años finales del franquismo, la aparien-

15. Aquí se incluyen, 130.000 sanitarios y 130.000 profesores que se transferirán en breve plazo a las Comunidades Autónomas o que se están actualmente transfiriendo.

16. No se incluyen las policías autonómicas.

17. De este personal se ha transferido a las Comunidades Autónomas aproximadamente el 50%.

18. En su inmensa mayoría será personal de Comunidad Autónoma en breve plazo.

19. Datos a 31-12-98. Este personal está sujeto a variaciones importantes como consecuencia de los procesos de privatización, por lo que la cifra es aproximativa.

cia de Estado de Derecho unida a la prohibición de partidos políticos y sindicatos creaba, además, un entorno en el que el debate político aparecía como algo ajeno y permitía crear la imagen de una Administración que tenía derecho a interpretar el interés general, dado su mayor nivel de conocimientos técnicos y jurídicos y su ética de servicio al Estado.

Los primeros años de democracia fueron regidos por la UCD, un partido de centro-derecha cuya cúpula directiva había participado en puestos directivos en la Administración del régimen autoritario y/o pertenecía a la burocracia de élite. Los gobiernos de UCD no introdujeron cambios en el modelo heredado de Administración, salvo algún pequeño avance en el reconocimiento de las asociaciones de funcionarios para defensa de sus intereses. La burocracia, por su parte, colaboró mayoritariamente con el nuevo gobierno por, al menos, cuatro razones. La primera fue su apoliticismo y sentido de la jerarquía, circunstancia que fue favorecida por los ceses de los burócratas más significativamente extremistas. En segundo lugar, la propia formación universitaria de la burocracia y sus relaciones con otras Administraciones de países avanzados les daba información sobre la imposible continuidad de un régimen autoritario en una Europa democrática. Tercero, la fragmentación de cuerpos —había más de 240 cuerpos en 1981 en la Administración central (Baena, 1984)— dificultaba enormemente la unidad de criterio si hubiera habido intención de actuar políticamente. Finalmente, la pertenencia del gobierno a la misma red social de intereses aseguraba que los objetivos finales no podían diverger en exceso. En este sentido, no hay que olvidar que los cuerpos más poderosos actúan como un verdadero grupo social en el que la socialización interna es muy fuerte y la defensa de intereses corporativos constituye el elemento más importante de cohesión interna (Beltrán, 1977).

Ahora bien, el Partido Socialista llegaba al poder con unas reflexiones previas sobre la reforma de la Administración bastante contradictorias con los intereses de la burocracia de élite. Dichas reflexiones, realizadas en común con el sindicato socialista (UGT), ponían de relieve la necesidad de renovar democráticamente el modelo de Administración y reducir el poder de la burocracia. La potenciación de la negociación colectiva, el reconocimiento del derecho de huelga, la jubilación obligatoria a los 65 años, el control de los conflictos de interés y la exigencia de respeto a la normativa de incompatibilidades, la contractualización de un importante número de empleados públicos frente al modelo funcional y la fuerte reducción del poder de los cuerpos estaban en su proyecto. Cuando llegan al poder se encuentran con una burocracia superior formada por 61.955 personas, de las cuales, descontados los empleados dedicados a educación y sanidad, 11.329 corresponderían al sector puramente burocrático; de estos 11.329, el 76,2 por 100 tenían más de 40 años en 1982 (Baena, 1984), es decir, habían desarrollado una parte importante de su carrera durante el franquismo y los primeros años de transición y habían tenido tiempo de recibir una transmisión de conocimientos prácticos y valores corporativos en el espacio de la organización pública correspondiente. Considerando que la realidad por excelencia es la de la vida cotidiana y que ésta está dominada por el motivo pragmático, el conocimiento de «receta» o preteórico para resolver problemas de rutina ocupa un lugar prominente en el cúmulo

social de conocimiento de cualquier persona (Berger y Luckman, 1968). Este conocimiento de «receta» se transmite a los burócratas por los propios miembros del cuerpo más antiguos, los cuales ya han asumido los significados institucionales previa su legitimación correspondiente. La consecuencia de ello es que la inmensa mayoría de los burócratas españoles estaban socializados en una forma de entender la Administración y su propio trabajo desarrollada durante el franquismo y en la que valores propios de una Administración democrática —como el pluralismo social, la rendición de cuentas o la transparencia— no podían estar presentes, pues no correspondían a problemas propios de su vida cotidiana.

En este contexto, si el gobierno socialista hubiera optado por llevar su programa de máximos adelante, el conflicto con la burocracia hubiera sido inevitable. Pero para el gobierno socialista era muy importante evitar conflictos, dar imagen de moderación y afrontar los retos de la economía española con urgencia. Por ello, optó por una vía intermedia, de transformación paulatina y así mantuvo el sistema de cuerpos y cedió parte importante de los cargos directivos a profesionales pertenecientes a la burocracia, muchas veces sacrificando, incluso, a los burócratas miembros del partido frente a los propuestos por los propios cuerpos.

A pesar de ello, el conflicto surgió, aunque de forma matizada. La Ley de Reforma de la Función Pública socialista fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por el principal partido de la oposición, entonces un partido de derecha conservadora (AP) y hoy en el gobierno con otro nombre (PP) y una ideología más centrista. La presentación del citado recurso es explicable, además de por razones de estrategia política, por la extraordinaria influencia que en tal partido y en la prensa de derecha tenían —y tienen— los cuerpos de élite (especialmente, diplomáticos, abogados del Estado e inspectores de Hacienda). Precisamente, la presidencia de dicho partido ha estado sucesivamente en manos de un diplomático —Fraga—, un abogado del Estado —Hernández Mancha— y un inspector de Hacienda —Aznar. El Tribunal Constitucional, de forma un tanto dogmática (Sánchez Morón, 1996), dictó sentencia exigiendo que el proceso de expansión del personal sujeto a convenio (personal laboral) y que las unificaciones y eliminaciones de cuerpo se hicieran por una Ley del Parlamento y no por normas gubernamentales. En última instancia, el Tribunal optó por defender el mantenimiento del *statu quo* y rechazar los intentos de cambio profundo en materia de función pública, tal vez porque temió que si daba vía libre a los cambios se introdujera un relativo *spoils system*, de nuevo, en la Administración española.

A partir de ese momento, el gobierno abandonó la vía del cambio meramente jurídico e intentó iniciar un proceso de modernización influenciado por los procesos de transformación que se estaban desarrollando en las Administraciones de los países desarrollados, todos ellos más preocupados por la mejora de la eficacia y eficiencia de la Administración que por la modificación jurídica del sistema de función pública (Villoria, 1996a). Dicho proceso de modernización —realizado muchas veces a nivel local y en organizaciones concretas y cuyo éxito, donde existe, es explicable sobre todo por la presencia de líderes con visión estratégica— ya se emprendió aceptando el papel relevante de la burocracia e inten-

tando integrar a los cuerpos de élite en el proceso. Los resultados de dicho proceso, aunque no han sido espectaculares no pueden ser minimizados. Así, la mejora en el grado neto de satisfacción con el funcionamiento de los servicios públicos entre 1992 y 1997 ha sido evidente. Este indicador resulta favorable en casi todos los servicios, excepto en la Administración de Justicia, en algunos casos de forma espectacular<sup>20</sup>. Satisfacción que es todavía superior entre los que consumen directamente los servicios (Carrillo, 1997).

No obstante, la aparición de destacados fenómenos de corrupción paralizó el proceso de modernización a nivel central y provocó un renacimiento del espíritu controlador y procedimentalista en la Administración española (Villoria, 1996b), espíritu que conecta perfectamente con los valores propios de la burocracia superior. En la estela de ese espíritu comenzó su actuación, en 1996, el actual gobierno, el cual ha realizado una labor, hasta la fecha, de clarificación jurídica en materias organizativas, de la mano de los tradicionales cuerpos de élite de la Administración. En este sentido, es de destacar la aprobación de la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, ley que establece que los órganos directivos de la Administración —subsecretarios, directores generales (salvo excepciones debidamente autorizadas), secretarios generales técnicos y subdirectores generales— sean nombrados entre funcionarios de carrera del grupo A. Con ello ya se exige legalmente lo que era una práctica común: nombrar como altos cargos a funcionarios. No obstante, al no establecer criterios de selección ni reglas para el cese permite una amplia discrecionalidad que está generando tremendos y subterráneos enfrentamientos entre cuerpos de élite por el control de dichas posiciones de poder. Cuerpos a los que se han reconocido, en 1998, incrementos retributivos muy por encima de los del resto de la Administración, al tiempo que se aumentaban los créditos destinados a pagar el complemento de productividad, complemento de uso opaco y especialmente dirigido a funcionarios del grupo A<sup>21</sup>. Previamente, a lo largo de 1996 y 1997, se procedió a cesar en los puestos clave de la Administración central a más de 3.000 personas, nombradas durante la etapa anterior, y a nombrar en dichos puestos a funcionarios de cuerpos más elitistas o que inspiraban mayor confianza al nuevo ejecutivo.

Por todo ello, se puede afirmar que aunque el modelo de Estado vigente en España en 1998 no se parece en casi nada al modelo existente en el franquismo, el sistema de función pública inaugurado en 1963 está, en gran medida, todavía vivo en la AGE: una burocracia profesional, estructurada en cuerpos jerárquicamente ordenados, con formación mayorita-

---

20. Por ejemplo, el grado de satisfacción en asistencia sanitaria ha pasado de -28 a +11, en Correos de -18 a +45, en gestión de las pensiones de -13 a +13, en protección al desempleo de -33 a -4 y en oficinas de Administración general de -26 a -3. Al tiempo, se ven positivamente o muy positivamente servicios como el transporte urbano o el ferrocarril (CIS, series históricas y Estudio 2253 «Opinión pública y política fiscal», CIS, Madrid, 1997).

21. Durante el período 1995-1997, la masa salarial de la AGE ha experimentado un incremento del 2%, mientras que los créditos de productividad han crecido un 22,8%. Fuente: Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, 1999.

riamente jurídica en los cuerpos de élite, los cuales siguen controlando aspectos importantes de la definición de políticas de sus respectivas áreas de influencia. Más aún, la función pública española —sobre todo a nivel central— todavía se caracteriza por rasgos como: 1) Una selección inicial, bastante endogámica, que determina ya el resto de la carrera, casi con independencia del rendimiento individual posterior; 2) La inexistencia de evaluación individual del rendimiento; 3) La pervivencia del espíritu corporativo, con la defensa colectiva de intereses por los miembros de cada cuerpo y la constitución de redes de apoyo mutuo; 4) La opacidad en la gestión de la información y la pervivencia de las relaciones informales para la defensa de intereses; 5) Un sistema retributivo cada vez más vinculado, de nuevo, al cuerpo de origen y, por ello, desvinculado del rendimiento; 6) Una pervivencia de la creencia de los burócratas superiores en su mayor objetividad para definir el interés general<sup>22</sup>.

Quizás estos rasgos expliquen el peso inexplicable que sobre el volumen total de empleados públicos todavía tiene la Administración central. O la «configuración escasamente pluralista y tendencialmente cerrada de las arenas y marcos de negociación de numerosas políticas públicas (Subirats y Gomá, 1998, pág. 9). O la dificultad de introducir criterios de eficiencia y preocupación por los costes en nuestras Administraciones (Subirats, 1998). O la mayoritaria percepción ciudadana de que la Administración —sobre todo la central— no se comporta de acuerdo con el perfil del deber ser de una Administración pública democrática, pues «no trata a todos por igual», «no presta servicios a aquellos que más los necesitan», es «despilfarradora», es «autoritaria», etc. (Del Pino, 1997). O, finalmente, la percepción que los propios funcionarios tienen de que «la formación no sirve para promocionarse» —82 por 100—, «existe poca o ninguna posibilidad de carrera profesional» —67 por 100—, «la promoción depende sobre todo de las amistades» o que las dos principales razones que dificultan la mejora de la Administración sean «su complejidad» y «los hábitos y usos adquiridos a lo largo de muchos años por los empleados públicos<sup>23</sup>».

Desde un punto de vista teórico, diversos cambios en el entorno económico, político y social internacional de los años 1950-1960 generaron cambios en el modelo de Administración pública dentro de la dictadura, dichos cambios también afectaron a la cultura cívica de los españoles, circunstancia que facilitó la transición y consolidación posterior de la democracia. Esta visión sistémica habría que matizarla con el reconocimiento a la visión de futuro de quienes intervinieron desde dentro del sistema autoritario para adaptarlo. Factores endógenos como la muerte del dictador, una cultura cívica con ciertos rasgos democráticos, el recuerdo de la guerra civil y la habilidad e inteligencia de un grupo de relevantes actores políticos durante la transición permitió que el proceso de democratización española se saldara con éxito y sin violencia. A partir del final de la transición democrática

---

22. Ver, a estos efectos, el *Documento n° 15* del INAP: «Una década de Administración pública. La experiencia de la XXIV promoción de Administradores Civiles del Estado 1987-1997».

23. Estudio 1878. CIS. 1990.

ca, una ideología transversal —la europeización de España— marcó el camino de nuestras instituciones y, entre ellas, de la Administración. A su vez, factores sistémicos —como la internacionalización de la economía española o los cambios en el sistema social y político— unidos a un liderazgo modernizador provocaron cambios en las Administraciones públicas españolas muy importantes. Sin embargo, la pervivencia de rasgos del modelo autoritario nos obligan a destacar la importancia de los factores institucionales en la explicación de todo proceso de cambio en las Administraciones. Los hábitos y valores interiorizados por las sucesivas generaciones de burócratas de élite, transmitidos mediante un proceso de socialización interna informal y vinculados a la solución de los problemas de su vida cotidiana, mantienen rasgos que impiden la plena institucionalización de una Administración democrática y moderna. También dificultan el pleno proceso de descentralización y cooperación intergubernamental, pues «continúa detectándose una enorme resistencia a alterar el papel predominante que históricamente el nivel estatal juega en el panorama simbólico-estratégico español» (Subirats y Gomá, 1998: 9).

En resumen, la Administración española ha ayudado a la consolidación de la democracia gracias a su relativa eficacia en la gestión del sistema (Beltrán, 1991). Ahora bien, tanto la eficiencia como la democratización son asignaturas parcialmente pendientes. Como muestra, en un estudio presentado por el Instituto Nacional de Administración Pública cuando se escriben estas líneas<sup>24</sup>, realizado entre los funcionarios superiores de la AGE que han participado en los cursos formativos de los dos últimos años, se comprueba que el 75 por 100 reconoce<sup>25</sup> que «la cultura de gestión en la Administración no favorece la eficacia, eficiencia y economía» y el 72 por 100 que «falta conciencia de coste entre los empleados públicos». Por otra parte, se considera por el 78 por 100 de los encuestados que el colectivo que más se tiene en cuenta a la hora de tomar decisiones o diseñar proyectos es el de los políticos, seguido en un 68 por 100 por los grupos de interés y más de la mitad —51 por 100— considera que se tiene poco en cuenta a los ciudadanos afectados. De estas dos asignaturas pendientes, la más preocupante es la segunda, pues es requisito previo a cualquier mejora en la propia eficiencia. La conocida tensión entre democracia y burocracia, tan excelentemente teorizada por Weber (1972), tiene en la Administración española un caso típico de estudio<sup>26</sup>. En cualquier caso, es necesario aclarar que, a nuestro juicio, democratización no es igual a control de la Administración por los partidos políticos. Democratización implica, ante todo, control de la sociedad civil sobre la burocracia, *accountability*, transparencia y «responsabilidad equilibrada» frente a las demandas sociales. En este campo, por desgracia, en España todavía queda un largo camino por recorrer.

---

24. Estudio de Opinión, marzo 1999. Escuela Superior de la Función Pública, INAP.

25. Es de destacar, como dato positivo, la capacidad de autocrítica de nuestros burócratas.

26. Agradezco al profesor Juan A. Ramos esta valiosa aportación.

El futuro de las Administraciones públicas españolas y de su burocracia dependerá de factores sistémicos como el proceso de integración europea, los efectos de la globalización, el desarrollo del proceso de descentralización en marcha, o la propia capacidad de los sindicatos y los partidos políticos para hacer propuestas coherentes e innovadoras. También dependerá de la presencia o ausencia de un proyecto liderado por la cúpula del gobierno para impulsar decididamente la modernización de nuestra Administración. Pero, como nos enseña la historia, la capacidad de adaptación y la renovación de los valores y hábitos de los más de 21.000 burócratas superiores de la Administración central<sup>27</sup>, será determinante para el éxito del proceso de cambio y, con él, del proceso de institucionalización de la democracia en España.

A lo largo de estas páginas se ha intentado demostrar que la burocracia española contribuyó positivamente al éxito del proceso de transición, pues no se enfrentó mayoritariamente al nuevo gobierno sino que más bien, por los datos existentes de nombramientos, se mantuvo con disciplina en las tareas directivas que tradicionalmente venía desempeñando. Por otra parte, del análisis de las actividades normativas de preparación del régimen constitucional, del crecimiento presupuestario y de la ejecución de los presupuestos, se puede comprobar que el sistema se mantuvo en marcha sin graves quiebras durante tan convulso período.

Durante la fase de consolidación democrática, que a nuestros efectos culmina en 1986, con la integración de España en la Comunidad Económica Europea, se observa un incremento de la legitimidad de la democracia y un crecimiento constante de su eficacia. Este crecimiento de la eficacia del régimen — medido a través de la satisfacción ciudadana con los servicios públicos — continúa en la fase posterior de consolidación plena mientras que la legitimidad de la democracia también progresa de manera remarcable. Parece obvio que sin la implicación, la capacidad profesional y la experiencia de la burocracia no hubiera sido posible gestionar un proceso de transformación del Estado como el que se ha producido, proceso en el que al incremento espectacular de servicios se ha unido una descentralización profunda y persistente. Por ello, se estima correcto afirmar que el papel de la burocracia durante la fase de consolidación ha sido, también, positivo.

Sin embargo, del análisis de ciertas actitudes de la burocracia durante el período de consolidación —defensa de áreas de influencia, defensa corporativa de intereses profesionales, opacidad, ineficiencia, despreocupación por la participación ciudadana y por conocer sus opiniones, elitismo— no se desprenden conclusiones positivas de cara a los retos a los que nuestro país tendrá que hacer frente en el marco de una Europa cada vez más integrada. Tampoco parece que favorezcan dichas actitudes la implantación de una democracia de calidad en nuestro país. Por ello, el cambio de actitudes y valores de la burocracia central aparece como una necesidad si se pretende institucionalizar plenamente la demo-

---

27. Funcionarios del grupo A de la Administración central excluidos los del área de enseñanza, en 1997: 21.027. De ellos, en 1989 había un 21% que eran mujeres, en 1997 las mujeres ya son el 30%. Registro Central de Personal, 1997

cracia en España. Por desgracia, los cambios de valores se están manifestando como un proceso excesivamente lento y sometido a modelos de socialización incongruentes con tal deseo. Nuevamente, se comprueba cómo el peso de la historia genera unas inercias en las instituciones administrativas de muy difícil detención.

Sobre la base de una democracia plenamente consolidada, el camino de la institucionalización se debería manifestar, sobre todo, desde la propia sociedad, en mayor confianza en sí misma y la capacidad de respuesta de las instituciones políticas y administrativas, mayor confianza en la propia competencia política, mayor participación y preocupación por lo político... Frente a ello, en España existe una alta desafección política, desafección que dificulta la implantación de una democracia de calidad. Creo, por lo que he tratado de manifestar en el texto, que una variable a considerar, probablemente no la más importante<sup>28</sup>, cuando se analicen en profundidad las razones de la desafección española es la del papel y modo de funcionamiento tradicional de la burocracia central española. Burocracia que ha ayudado a la consolidación del sistema, pero que, aunque con cada vez menor peso relativo en el contexto europeo y nacional, está dificultando la institucionalización de la democracia. Quede, en cualquier caso, esta última afirmación como una provocadora llamada a posteriores y más profundos estudios de carácter nacional o comparativo.

#### *Bibliografía*

- Alba, Carlos. 1987. «Administración y política» en Alba, C. *et al. Política y sociedad*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alcántara, Manuel. 1992. «Las transiciones a la democracia en España, América Latina y Europa Oriental. Elementos de aproximación a un estudio comparativo». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 11:9-42
- 1995. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Álvarez, Julián. 1984. *Burocracia y poder político en el régimen franquista*. Madrid: INAP.
- Baena, Mariano. 1984. *Estructura de la función pública y burocracia en España*. Oñati: I.V.A.P.
- Bañón, Rafael. 1978. *Poder de la burocracia y Cortes franquistas*. Madrid: INAP.
- Bañón, Rafael, y Ernesto Carrillo. 1993. «La Administración española en cifras». Madrid: *Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset*, 0193.
- Bañón, Rafael, y Manuel Tamayo. 1997. «The transformation of the central Administration in Spanish intergovernmental relations». *Publius* 27:85-114.
- Beltrán, Miguel. 1977. *La élite burocrática española*. Madrid: Ariel.
- 1991. *La productividad de la Administración española: un análisis comparativo*. Madrid: Secretaría de Estado de Economía.

28. Entre otras, una variable a considerar, también, sería la escasa cultura participativa generada por largos años de autoritarismo.

- Berger, Peter, y Thomas Luckman. 1968. *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Boix, Carles. 1997. «Dos décadas de política económica». *Claves de Razón Práctica* 77: 34-42.
- Carrillo, Ernesto y José C. Nalda. 1993. «De la Administración de personal a la gestión de capital humano». *Política y Sociedad* n° 13: 21-35.
- Carrillo, Ernesto. 1997. «Legitimidad y modernización de la Administración pública». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 7-8: 143-152.
- Colomer, José M. 1998. *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama.
- Cotarelo, Ramón. 1990. *Del estado del bienestar al estado del malestar*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy, Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Del Pino, Eloísa. 1997. «La imagen de la Administración Pública». Ponencia presentada al *III Congreso español de Ciencia Política y de la Administración*. Salamanca.
- Dimaggio, Peter J. y Powell, William W. 1983. «The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields». *American Sociological Review* 48: 147-160.
- Ferner, Anthony. 1994. «The State as employer» en Hyman, R. y Ferner, A. (eds) *New frontiers in european industrial relations*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Gomá, Ricard, y Joan Subirats. 1998. *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.
- Inglehart, Ronald. 1998. *Modernización y posmodernización*. Madrid: C.I.S.
- Jiménez Asensio, Rafael. 1998. *Altos cargos y directivos públicos*. Oñati: IVAP.
- Juliá, Santos. 1998. «Un fascismo bajo palio, en uniforme militar», Madrid. *Babelia (El País)*, 18-07-1998.
- Linz, Juan J. 1980. «La frontera sur de Europa: tendencias evolutivas», *Revista española de investigaciones Sociológicas*, 9: 7-52.
- 1998. «Los problemas de las democracias y la diversidad de democracias» en Rafael del Águila, Fernando Vallespín *et al.*, *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lipset, Seymour M. 1987. *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos.
- López Pintor, Rafael. 1982. *La opinión pública española: del franquismo a la democracia*. Madrid: CIS.
- Maravall, José M. 1995a. «La política de las reformas económicas: La experiencia del sur de Europa» en Luiz Bresser, José M. Maravall y Adam Przeworski, *Las reformas económicas en las nuevas democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- 1995b. *Los resultados de la democracia*. Madrid: Alianza Editorial.

- Maravall, José M. y Julián Santamaría. 1989. «Transición política y consolidación de la democracia española», en José F. Tezanos, Ramón Cotarelo y Andrés de Blas (eds.) *La transición democrática española*. Madrid: Sistema.
- Matas, Jordi. 1996. *Las élites políticas de la Administración*. Barcelona: CEDECS.
- Montero, José R., Richard Gunther y Mariano Torcal. 1998. «Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección». *REIS* 83: 9-49.
- Montero, José R. 1992. «Sobre la democracia en España: legitimidad, apoyos institucionales y significados». *Working Paper 1992/39*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Morente, Fernando. 1997. *La escuela y el Estado nuevo. La depuración del magisterio nacional*. Valladolid: Ed. Ámbito.
- Nieto, Alejandro. 1984. *La organización del desgobierno*. Madrid: Ariel.
- 1996-1997. «Condicionantes y determinantes de la Administración pública española histórica», *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 7-8: 67-72.
- Orren, Karen y Skowroneck, Stephen. 1999. «Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico» en James Farr, John S. Dryzek y Stephen T. Leonard (eds.) *La ciencia política en la historia*. Tres Cantos: Istmo.
- Palomar, Alberto. 1996. *Derecho de la función pública*. Madrid: Dykinson.
- Parrado, Salvador. 1996. «Recent recruitment patterns of the Spanish political administrative elite». Papel presentado al «Groupe de travail Histoire de l'Administration». Helsinki: International Institute of Administrative Sciences.
- 1997. *Las élites de la Administración estatal (1982-1991)*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Pérez Díaz, Víctor. 1993. *La primacía de la sociedad civil*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pizarro, Narciso. 1990. *Los métodos de estudio de las organizaciones administrativas*. Madrid: Coloquio.
- Román, Laura. 1997. *Funcionarios y función pública en la transición española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rouban, Luc. 1996. *La fonction publique*. París: Ed. La Découverte.
- Sánchez Morón, Miguel. 1996. *Derecho de la Función Pública*. Madrid: Tecnos.
- Subirats, Joan. 1998. «¿Con esta Administración podemos sostenernos en Europa?». *Informe sobre España en 1997*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Subirats, Joan, y Ricard Gomá. 1998. «Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España» y «Conclusiones» en Ricard Gomá y Joan Subirats en *Políticas públicas en España. op cit.*
- Villoria, Manuel. 1996a. *La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*. Madrid: INAP-BOE.
- 1996b. «La modernización de la Administración central en España», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 45: 95-116.
- Weber, Max. 1972. *El político y el científico*. Madrid: Alianza editorial.

## MANUEL VILLORIA MENDIETA

E-mail: villori@correo.crc.ucm.es

Es profesor de la diplomatura de Gestión y Administración Pública de la Universidad Rey Juan Carlos y profesor-investigador del Instituto Universitario Ortega y Gasset, donde dirige el Curso Superior de Administración Pública. Ha publicado un *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas*, con la colaboración de Eloísa del Pino, artículos sobre ética del servicio público, y un libro —*La modernización de la Administración como instrumento al servicio de la democracia*— y diversos artículos sobre modernización de la Administración central y autonómica española. Actualmente está trabajando en un proyecto con el profesor R. Baker, de la Universidad de Indiana, sobre los papeles de las diferentes burocracias en las transiciones y consolidaciones democráticas en América Latina y el este de Europa.