

Jordi MATAS, *Las élites políticas de la Administración. Los altos cargos de la Generalitat de Cataluña*, CEDECS y Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1996.

El estudio de la relación entre Política y Administración puede enfocarse desde perspectivas bien distintas. Una de ellas es la del análisis de las élites político-administrativas, tras el que casi siempre se encuentra una de las cuestiones que tradicionalmente se han planteado la Ciencia y la Sociología Políticas: ¿quién nos gobierna? Este es el contexto en el que nos gustaría enmarcar este libro (del que existe una edición en catalán del año 1995 titulada *Els Alts Càrrecs: Política i Administració a la Generalitat de Catalunya*), puesto que los resultados que en él aparecen permiten dar un paso adelante en la búsqueda de respuestas a una cuestión que ha llenado cientos de páginas, sobre todo fuera de nuestro país. En este sentido, nos gustaría comenzar llamando la atención sobre dos primeras circunstancias que revelan la importancia de este estudio. En primer lugar su carácter innovador, por cuanto en la bibliografía española no abundan como sería deseable, a pesar de la existencia afortunada de notables excepciones, los estudios sobre élites y menos aún los que utilizan la entrevista como técnica de investigación. Y en segundo lugar, porque esto es mucho más cierto por lo que se refiere al conjunto de las Comunidades Autónomas.

Desde un enfoque posicional, el autor selecciona el conjunto de sujetos que constituyen la élite política de la Administración catalana, circunscribiendo su estudio a los Secretarios Generales y a los Directores Generales. Ambos puestos y las personas que los ocupan (a diferencia de lo que ocurre, tanto con los *consellers*, como con los funcionarios que se encuentran en la cúspide de su carrera administrativa), se encuentran en una especie de “tierra de nadie” en la que las funciones políticas y las funciones técnicas nunca están claramente delimitadas. Pues bien, de la selección de la élite política de la Administración catalana resulta un universo de estudio de 81 altos cargos distribuidos en 15 Secretarios Generales, 63 Directores Generales y 5 altos cargos asimilados al de Director General.

Por lo que se refiere a la metodología de la investigación, el profesor Matas elabora un riguroso cuestionario de 86 preguntas divididas en los cuatro bloques que constituirán los capítulos analíticos de su libro y opta por entrevistar a todas las personas que constituyen su universo de estudio. Este dato se hace todavía más relevante si consideramos que el nivel de respuesta es del 95% lo que, en definitiva, significa entrevistar a casi el 50% de las personas

que han sido Secretarios Generales y Directores Generales en la Administración catalana desde 1980 hasta 1995.

El perfil sociodemográfico de los altos cargos catalanes (capítulo 3) corrobora los resultados obtenidos para otras élites políticas en distintas administraciones públicas de nuestro entorno, sobre todo por lo que se refiere a su extracción social. En este sentido, la élite política de la Administración catalana procede de familias acomodadas en las que, como profesiones del padre, predominan las de empresario, abogado y médico. La mayoría de los miembros de esta élite cursaron el bachillerato en colegios privados y, de éstos, un 85% en colegios religiosos (principalmente Jesuitas y Escolapios). El 90% de las personas entrevistadas posee una titulación superior y el 80% de éstas ha completado dichos estudios con otros de especialización, algunos en el extranjero. Predominan, como suele ser lo habitual en las élites políticas de la Europa continental, los licenciados en derecho y económicas.

El segundo conjunto de datos sociodemográficos que interesa se refiere a la distribución por sexo, edad y estado civil. En este sentido, la élite política catalana está formada mayoritariamente por varones (sólo un 9% de los altos cargos son mujeres), con una media de edad de 48 años y casados. Hay que subrayar la bajísima representación de las mujeres en este grupo de poder que, además, han tenido que renunciar a formar una familia (la mitad son solteras o separadas), a tener hijos (el promedio de hijos en el caso de las mujeres es de 1,7, mientras que en el de los varones es de 2,3) y cuya afiliación a uno de los partidos de la coalición gobernante parece ser un requisito casi imprescindible para ocupar un alto cargo (el 71% por ciento de las mujeres están afiliadas al CDC o a UDC, frente al 64% de los varones).

Quisiéramos señalar la importancia de los resultados que se refieren a los lugares de nacimiento y residencia, tanto de los altos cargos como de sus familias, así como al lugar en el que los primeros realizaron sus estudios de bachillerato y universitarios. Todos estos indicadores, además de otros más subjetivos como el sentimiento de pertenencia o las actitudes hacia el hecho nacional (p.95), sirven al autor para describir con gran precisión el grado de catalanidad, catalanismo y nacionalismo de los altos cargos de la administración catalana. Así, la élite política de la Generalitat es claramente catalana y, más concretamente, barcelonesa. El 90% de los altos cargos ha nacido en Cataluña y alrededor del 80% son hijos o hijas de padre y madre nacidos en Cataluña, siendo su lengua materna el catalán. El 60% de los altos cargos ha nacido en la comarca del Barcelonés y más del 80% ha fijado allí su residencia. Tanto sus estudios de bachillerato como universitarios fueron cursados en Barcelona. Se trata de una élite procedente de familias con un fuerte ambien-

te catalanista, tanto por lo que se refiere al contenido de las conversaciones familiares, cuanto por el propio sentimiento de pertenencia de los altos cargos, el 90% de los cuales destaca su catalanidad por encima de su españolidad. Además, los altos cargos tienen un alto sentimiento religioso y se sitúan ideológicamente más a la izquierda de lo que a primera vista pudiera parecer.

Respecto a los antecedentes políticos personales, el autor comienza analizando dos indicadores que son el grado en el que estas personas sufrieron algún tipo de represión política antes de 1977 y el de afiliación a un partido político distinto a aquel en el que militan (en el caso de los afiliados) en el momento de realizar las entrevistas. Siguiendo el argumento de la relativamente alta politización familiar de este grupo de poder, el profesor Matas encuentra que una quinta parte de los altos cargos fueron represaliados antes de la llegada de la democracia a nuestro país lo cual, a su vez, le lleva a afirmar la existencia de una importante ruptura con el régimen franquista. Además, el 18% de las personas que forman esta élite política estuvo afiliado a un partido político antes de formar parte de aquel en el que, en su caso, militaban en 1991.

Dos de cada tres altos cargos están afiliados a Convergencia Democrática de Cataluña o a Unió Democrática de Cataluña en unas proporciones que prácticamente igualan, tanto a la cuota de reparto de la elaboración de listas, como a la de distribución de conselleries entre ambos partidos. De todos los altos cargos afiliados, el 70% lo están al CDC y el otro 30% a UDC, siendo más altas las tasas de afiliación de los Secretarios Generales que las de los Directores Generales. No hay ningún alto cargo afiliado a un partido político distinto de los dos que forman la coalición de gobierno y, además, “resulta difícil encontrar a un alto cargo demócratacristiano en un departamento asignado a Convergencia, como a un convergente en un departamento atribuido a Unió” (p.166).

El 50% de los altos cargos afiliados ya militaba en el partido antes de 1980 (año en el que se celebran las primeras elecciones autonómicas). Pero, además, el 80% de los altos cargos se afiliaron primero al partido y luego recibieron su nombramiento (el 60% incluso se afilió más de cinco años antes de obtener el cargo político), lo cual significa que en el orden de los pasos de su carrera político-administrativa se encuentra primero la pertenencia al partido. Así, Jordi Matas demuestra que sólo el 10% de los altos cargos militantes no ha asistido a ningún Congreso de sus respectivos partidos, frente al 60% que ha asistido a todos y al 30% que ha asistido a algunos, elevándose el porcentaje de los que han asistido a todos al 90% en el caso de los demócratacristianos. Por lo que se refiere al desempeño de cargos políticos en los partidos en los que militan, los resultados sirven para abundar en la idea de la politización

material de la administración catalana. Casi el 60% de los altos cargos afiliados ha ocupado algún puesto en el partido, porcentaje que se eleva hasta un 80% en el caso de los militantes de Unió. Más importante aún es que los cargos ocupados en el partido no son “cualquier” cargo, sino puestos de responsabilidad en los órganos de dirección de ambas formaciones, es decir, el Comité Ejecutivo Nacional en el caso de los convergentes y el Comité de Gobierno en el de los demócratacristianos.

Más del 50% de los altos cargos de la Administración catalana señala que los dos problemas principales en el panorama político catalán son la financiación y el desarrollo del Estatuto de Autonomía, es decir, dos asuntos relacionados con la cuota de autogobierno de la Comunidad Autónoma. Esta idea queda reforzada cuando se les pregunta por los objetivos políticos prioritarios de Cataluña. Presentada a los entrevistados una lista con nueve objetivos (p.185), más del 80% de los altos cargos se decanta por una mayor cuota de autogobierno para la región. Sin embargo, tan interesante como este resultado es su opinión respecto al modelo de Estado a través del cual deben canalizarse las reivindicaciones de mayores cuotas de autogobierno. En este sentido se puede afirmar que el carácter fuertemente nacionalista de la élite política catalana encuentra su expresión mayoritaria a través del modelo autonómico frente a otras opciones como el Estado Federal o la independencia, aunque uno de cada cuatro entrevistados opte por esta última alternativa como vía de alcanzar las cuotas de autogobierno deseables para la región.

Entrando ya en la procedencia laboral de los altos cargos, mientras que poco más de la mitad trabajaba en el sector público, los que proceden del sector privado no alcanzan el 50% del total. Estos porcentajes ponen de manifiesto una vez más la politización material de la Administración catalana, sobre todo si a ellos se añade el hecho de que los altos cargos afiliados proceden mayoritariamente del sector privado. Sin embargo, la cuestión de la politización material de la Administración queda aún más clara en el análisis de los datos relativos a los niveles de funcionarización de los altos cargos catalanes. Según los resultados de la investigación, el 60% no son funcionarios de carrera, mientras que casi el 40% de los miembros de la élite política catalana si son funcionarios. Sin embargo, y a pesar de que el 60% de los cargos analizados hayan hecho carrera en la Administración, ésta ha sido realizada en poco tiempo en comparación con los años que los que están afiliados llevan en el partido al que pertenecen.

La mayoría de los miembros de la élite política catalana se ven a si mismos más como técnicos que como políticos, lo cual no sólo puede explicarse por cuestiones de legitimidad sino que, en nuestra opinión, también podría enten-

derse como consecuencia de una percepción más bien negativa de la política como profesión. Además, más del 70% de los altos cargos se consideran generalistas, autopercepción predominante en el caso de los altos cargos afiliados y que es típica de administraciones en las que este tipo de cargos están altamente funcionarializados, como es el caso de la británica.

Respecto a los motivos que indujeron a los altos cargos a ingresar en la Administración, podrían destacarse dos cuestiones que invitan a la reflexión sobre el complejo mundo de los niveles superiores de las Administraciones Públicas. Por un lado, el bajo porcentaje de altos cargos que señala la vocación política como motivo de su ingreso en la Administración (12% que asciende a un 18% en el caso de los afiliados) nos lleva a preguntarnos cómo debemos entender los altos niveles de afiliación a uno de los partidos políticos de la coalición de gobierno. Por el otro, el profesor Matas pone especial énfasis en el porcentaje de altos cargos que dicen entrar en la Administración por cuestiones vinculadas al ámbito de las relaciones personales, concluyendo que la Administración catalana es, en este sentido, una Administración “personalista” (p.262). De aquí se deduce que el papel de los partidos en el proceso de reclutamiento del personal político puede tener más que ver con la creación de vínculos personales y redes de confianza, que con la socialización como proceso de interiorización de roles en otro momento asociados al “político profesional”.

En consonancia con lo anterior, sólo un 10,4% de los entrevistados alude a cuestiones relacionadas con la política como aspectos más positivos de su trabajo, porcentaje que desciende al 7,7% en el caso de los no afiliados y es del 12% para los afiliados. Sin embargo, estas cifras varían sensiblemente si atendemos a la distinción entre Secretarios y Directores Generales, ya que el 28,6% de los primeros señalan aspectos relacionados con la política como los más satisfactorios de su trabajo, mientras que sólo el 6,3% de los segundos responden en el mismo sentido. Así resulta que de los seis grupos de respuestas que clasifica el autor (servicio, gestión, especialidad, política, carrera y otros) es la especialidad el aspecto que más altos cargos señalan, seguido de la gestión y el servicio.

El último capítulo del libro se dedica íntegramente al análisis de las percepciones que tienen los altos cargos del funcionamiento de la Administración catalana. El primer conjunto de cuestiones a las que el autor trata de dar respuesta entra de lleno en la parte del proceso político relativa a la toma de decisiones, revelando algunos datos de gran interés respecto a un asunto sobre el que apenas hay referencias en la bibliografía española. De toda esta parte del estudio, cabe destacar la principal conclusión que alcanza el pro-

fesor Matas, a saber, que “la Administración catalana no está dirigida por tecnócratas”(p.298). Efectivamente, la mayoría de los altos cargos no sólo entiende que los criterios que guían la toma de decisiones en la Administración catalana son mitad políticos y mitad técnicos, sino que, además, deben ser los criterios políticos los que predominen a la hora de resolver las cuestiones de las que la Administración es responsable.

Los dos últimos apartados del capítulo 6 y del libro se dedican al análisis de la agenda de los altos cargos y a las relaciones entre política y administración. La primera cuestión permite al autor profundizar en el funcionamiento del sistema político-administrativo catalán, llegando en este sentido a algunas conclusiones muy interesantes. La imagen que los altos cargos nos ofrecen es la de una Administración no demasiado abierta a la sociedad (los contactos con los diversos agentes sociales son más bien escasos), en la que pesa bastante la figura política del Presidente (con el que casi el 30% de los altos cargos dicen reunirse al menos una vez al mes), en la que los encuentros entre altos cargos del mismo departamento son muy frecuentes (como mínimo una vez a la semana) y en la que son más frecuentes las relaciones con la Administración central que con el resto de las administraciones autonómicas.

Finalmente, el autor entra de lleno en las relaciones entre el subsistema político-administrativo y el subsistema político-partidista. De esta última parte del estudio nos gustaría destacar una sola cuestión por lo que tiene de relevante respecto a los resultados analizados en capítulos anteriores. Se trata de la percepción que los altos cargos manifiestan tener sobre la dependencia política de sus nombramientos. Del análisis de esta cuestión se desprende un dato ciertamente sorprendente. A la pregunta de si el relevo del conseller debería traer consigo cambios en su personal de confianza, algo más del 50% de los entrevistados responde negativamente. Si bien es cierto que este porcentaje varía en función del cargo (los Directores Generales son los que mayoritariamente responden que no debe suponer ningún cambio), parece que los altos cargos vuelven a relativizar su carácter político, como ya hicieron al calificar el desempeño de sus puestos y al declarar los motivos por los que entraron en la Administración.

La investigación del profesor Matas debe considerarse de obligada referencia para cualquier persona preocupada por el funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas, de nuestros partidos políticos y de la interesante relación que entre ellos se plantea en cualquier sistema democrático.

Laura ROMÁN MASEDO