

PROFESIONALIZACIÓN Y POLITIZACIÓN DE LOS NIVELES DIRECTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA.

Trabajo de Fin de Grado.

Facultad de Derecho. Grado en Gestión y Administración Pública.

Curso 2013/2014.

Autor: José María Cirera Iribarne.

Director: José Real Dato.

Vº Bº
EL DIRECTOR DEL TFG

Agradecimientos

Mi más sincero agradecimiento al Director de este proyecto, José Real Dato. Profesor y amigo de la Universidad de Almería, me ha demostrado una gran dedicación y profesionalidad, pero sobre todo una infinita paciencia a la hora de asesorarme con este ilusionante trabajo.

También quiero reconocer y agradecer el apoyo que me da mi familia, sin eso sería prácticamente imposible alcanzar mis metas.

ÍNDICE

0. INTRODUCCIÓN.....	4
0. MARCO TEÓRICO.....	5
2.1. Élités político – administrativas.....	5
2.2. Concepto de politización.....	7
2.3. La politización de los altos cargos en perspectiva comparada.....	8
2.3.1. Las tradiciones administrativas.....	8
2.3.2. Politización en otros países: Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Francia y Países Bajos,.....	10
2.4. La cuestión de la politización de los altos cargos en España.....	13
2.4.1. Marco normativo.....	13
2.4.2. Aproximación histórica a la politización de los altos cargos en España.....	16
2.5. Objetivos del trabajo.....	18
3. POLITIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LOS CARGOS DIRECTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: UN ANÁLISIS EMPÍRICO EXPLORATORIO.....	18
4. CONCLUSIONES.....	40
5. BIBLIOGRAFÍA.....	41

1. INTRODUCCIÓN.

Este trabajo tratará de analizar, sobre todo, dos cuestiones concernientes a las élites administrativas: la profesionalización y la politización. Puede entenderse, de manera breve y contextualizándolo en este proyecto, que la profesionalización es el grado de cualificación de que disponen los cargos directivos de la administración pública en relación al puesto a desempeñar. Por su parte, la politización es el grado de influencia de la política sobre el ejercicio los propios cargos.

En líneas generales, el proyecto se centrará en el ámbito de la Administración General del Estado, y en concreto, en el nivel directivo correspondiente a los directores generales.

Los motivos que me han llevado a la elección de este tema van desde la carencia de trabajos centrados en el mismo, hasta mi interés personal acerca de las relaciones entre los patrones políticos y profesionales de los Directores Generales de la Administración General del Estado. En especial esto último es objeto de especial atención por mi parte. Busco con este proyecto formarme una idea sobre los requisitos para acceder a determinados puestos de la AGE (patrones de reclutamiento), además de conocer de la manera más profunda posible las relaciones políticas que se producen en la esfera de las élites político – administrativas. Este interés se ve aumentado por el contexto socio – político actual, que sin duda se convierte en un elemento importante dentro de este estudio. Además, los Directores Generales son un eslabón crucial entre el ámbito político y la administración y actualmente no se han estudiado con profundidad.

Nuestro estudio tiene un carácter exploratorio y se centrará únicamente en los Directores Generales que han pasado durante las dos últimas legislaturas en los Ministerios de Presidencia, Educación y Economía en las dos últimas legislaturas (2008-11 y 2011-). He elegido estos ministerios atendiendo a un criterio tipológico. Básicamente, la literatura distingue tres tipos de ministerios: políticos, sociales y técnicos (Rodríguez Teruel 2011). Ante la imposibilidad de realizar un estudio de todos los ministerios existentes durante toda la historia de España, he elegido esos tres ministerios – uno de cada tipo – centrándome en un espacio temporal reducido – las dos últimas legislaturas -.

Como se ha señalado, este proyecto pretende analizar los fenómenos (no necesariamente excluyentes) de la politización y profesionalización en el ámbito de la Administración Pública española. Se iniciará con la visión global del sistema actual de requisitos formales para el acceso a los altos cargos dentro de la administración pública. A su vez, y a modo de introducción, se incluirá un pequeño comentario acerca de los sistemas usados con anterioridad al que está vigente. Una vez completado esto, el núcleo del trabajo procederá a analizar las características de los directores generales en esos tres ministerios de la Administración central del Estado, con el objetivo de identificar los patrones de politización/profesionalización existentes. Para concluir, el trabajo discutirá las implicaciones técnicas, políticas y éticas del fenómeno estudiado.

2. MARCO TEÓRICO.

2.1. Élités político – administrativas.

Comencemos la contextualización de los altos cargos de la AGE con una reaproximación al concepto de élités administrativas.

Según PARRADO (1996, 58 y ss.) la denominación de élités administrativas abarca varios conceptos: cargos políticos, *political appointees*, funcionarios políticos. Aunque la idea en sí de élités político-administrativas se refiere a una población mucho más restringida que el grupo de personas que reciben un nombramiento político para desempeñar un cargo en la Administración.

Una cuestión fundamental a la hora de comprender a las élités político – administrativas es su relación con las élités políticas “puras” (élités político – representativas). Según ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN (1981), dos factores expresan cuál es el carácter y la tendencia de estas relaciones internas entre políticos y altos cargos administrativos. Por una parte, tenemos el desarrollo del *Estado administrativo* y, por otra, la acentuación de la *democracia política*. Según el primer factor, se intenta afianzar la racionalidad administrativa, lo que supone resaltar los valores de la profesionalización, de la continuidad en el puesto, de la experiencia, de la eficiencia. Según el segundo, supone un refuerzo de la racionalidad política a través de la cual se valoran la responsabilidad y la dirección política.

Destacar también, que los líderes políticos procuran poner los medios a su alcance que les permitan controlar el aparato burocrático que tienen a su disposición. Cuando se produce la entrada de los jefes políticos provenientes de sectores distintos al de las Administraciones Públicas, los recelos entre el colectivo de los que entran, los políticos, y el de los que ya están, los administradores profesionales, pueden aumentar y dificultar la colaboración que garantice la eficacia de la tarea de gobierno. Para controlar la organización administrativa, los políticos disponen de diversas herramientas para contrarrestar los enfrentamientos emergentes entre los jefes políticos que provengan de sectores distintos al de las Administraciones Públicas y los administradores profesionales que ya pertenezcan a la organización. Todas ellas hacen posible que las personas de la confianza de los reclutadores puedan acceder sin ningún tipo de obstáculos a los puestos inmediatamente inferiores de la jerarquía.

Según PARRADO (1996), lo que se ha planteado con anterioridad – el problema de las disputas entre políticos y burócratas profesionales – trae, no obstante, una doble complicación. Por un lado, encontramos a las personas que han ido ocupando los peldaños inferiores en la escala administrativa. Son la llamada “cantera”. Esto deriva en una cuestión: ¿en qué medida deben provenir los candidatos del interior de las organizaciones administrativas?, ¿se puede acudir al sector privado o a la arena política para efectuar el reclutamiento?. Por otro lado, la segunda

complicación se superpone a la primera ¿hasta qué punto se posee la libertad de nombrar y cesar los cargos en el momento en el que la confianza se pierda? La posibilidad de llevar a cabo una elección de quién y cuándo permite eludir la presencia de actores personal e ideológicamente hostiles con los reclutadores. Para hacer efectiva la libertad de elección de los colaboradores más inmediatos, se precisa diseñar unos órganos de naturaleza híbrida en los que se conjuguen los elementos políticos y los administrativos.

Por lo tanto, continuando con la idea que plantea PARRADO (1996), concluye que “la implantación de un híbrido orgánico [burócrata con perfil político] en la cúpula de las organizaciones burocráticas obedece a esta necesidad que posee el Gobierno de controlar la maquinaria estatal para que los impedimentos de sus iniciativas sean los mínimos.” (PARRADO 1996 p. 59).

De manera más específica, las características de estos órganos híbridos serían:

a) El primer rasgo de distinción es que se trata de los puestos dirigentes de los órganos superiores de las organizaciones administrativas públicas que articulan el poder ejecutivo para gestionar los asuntos de interés general de la sociedad en cuestión.

b) El reclutamiento para los puestos dirigentes de los órganos administrativos se decide con criterios políticos, el nombramiento no tiene dependencia de los principios de mérito y de capacidad. No se exigen pruebas de idoneidad a los candidatos de este tipo de cargos. La naturaleza política del nombramiento implica la entera disponibilidad de su cargo en todo momento. El cese de un superior pone en peligro la permanencia del reclutado, al haber sido designado por éste.

c) No hay limitaciones respecto a los posibles candidatos para la ocupación de los puestos, es decir, el acceso a cualquiera de los puestos está abierto a cualquiera.

d) Las personas que acceden y ocupan estos puestos tienen responsabilidades muy diversas: formulación de las decisiones, implantación de las mismas, asesoramiento político, etc.

Analizadas las características de estos órganos híbridos, puede concluirse que el término élites político – administrativas “designa a las personas que responden ante una parcela concreta de las organizaciones públicas – con características políticas derivadas del tipo de nombramiento practicado – y con elementos administrativos, como consecuencia de la dirección de un órgano administrativo superior,- y que contribuyen sustancialmente a moldear las preferencias estatales en las decisiones tomadas e implantadas.” (PARRADO 1996, p.60).

2.2. Concepto de politización.

Otro concepto clave en este estudio es el de “politización”. Según PARRADO (1996), debe entenderse, de manera general, por politización el proceso a través del cual la esfera política se impone sobre la administrativa. Analizando esta definición tan amplia y genérica, no podría comprobarse si ha tenido éxito o no el proceso de politización dentro de una determinada sociedad. Esto es debido a que para comprobar ese fenómeno, debe estudiarse el mismo desde todos sus ámbitos de influencia. Nosotros nos centraremos en uno de ellos: el reclutamiento de las *élites político – administrativas*.

Dos vertientes deben considerarse con respecto a la politización relacionada con el reclutamiento de las élites político – administrativas. Por una parte, la politización de la estructura y el diseño organizativo. Por otro, la politización de los grupos humanos, que a su vez engloba la politización funcional de las élites administrativas, la politización de partido político y la politización del cambio.

Continuando con las ideas de PARRADO, a la hora de abordar el análisis de la politización en la estructura, considera imprescindible tener en cuenta los puestos que se tendrán en cuenta como *despojos*. Llama así a los puestos de los que el ejecutivo puede disponer para libre designación - exceptuando a los puestos de funcionarios de libre designación -. Cuantos más puestos existan de este tipo – *despojos* –, más posibilidades hay para premiar a la *reserva* de la élite, a las clientelas. En resumidas cuentas, se debe delimitar la frontera entre el nivel administrativo y el político para saber si se empleará un reclutamiento basado en el mérito o fundamentado en la confianza política (PARRADO 1996, p. 111).

En cuanto a la politización de los grupos humanos, para entender la dimensión personal del reclutamiento se antoja necesario indagar en la mente de los actores. Es decir, analizar sus actitudes, sus relaciones personales, sus afiliaciones grupales, etc. se deben sobrepasar aspectos coyunturales para considerarlos como elementos estructurales de un sistema determinado.

La politización funcional de las élites administrativas implica el aumento de la sensibilidad de los funcionarios acerca de las cuestiones políticas en la gestión de los asuntos cotidianos. El conocimiento de esta politización solo se puede lograr si se estudian las actitudes y la definición de los roles por los propios interesados. De esta forma, el reclutamiento pasa a un plano secundario, pues es la actividad del individuo en la organización, la que cobra la máxima relevancia. Normalmente, la politización funcional se circunscribe a la esfera administrativa, pues se entiende que los políticos no carecen de sensibilidad política. Sin embargo, se puede plantear una politización funcional en los cargos políticos si la mayoría de los mismos están cubiertos por funcionarios. Es decir, los puestos políticos pueden estar ocupados por funcionarios muy apegados a las reglas burocráticas tradicionales, o por el contrario, por administradores que han agudizado una sensibilidad política especial.

2.3. La politización de los altos cargos en perspectiva comparada.

2.3.1 Las tradiciones administrativas.

Recogeremos, a continuación, las ideas que plasma COLINO (2013 p. 33 y ss) relacionadas con el estudio de las tradiciones administrativas. Este concepto nos permitirá entender las diferentes aproximaciones al fenómeno de la politización de las élites político – administrativas en diferentes sistemas administrativos de nuestro entorno.

La tradición administrativa es un concepto con múltiples dimensiones. Se combinan en el mismo consideraciones geográficas, históricas y culturales a las que son atribuidas las consecuencias en la estructura y el funcionamiento de las administraciones públicas.

Varios estudios han puesto de manifiesto el peso de las tradiciones administrativas en la capacidad de reforma de los sistemas, en las agendas gubernamentales de reforma, en la receptividad a las ideas de la reforma y en los propios resultados de la reforma. Existen, por ejemplo, amplias diferencias en las soluciones que diferentes países han adoptado en función de las características de su tradición administrativa. Por lo tanto, el enfoque de las tradiciones administrativas llama la atención sobre la importancia del tiempo como una variable que explica alguna de las características actuales del funcionamiento administrativo. Por ejemplo, el gobierno británico de la coalición conservadora – liberal ha apostado por la Gran Sociedad (*Big Society*) potenciando el papel que le corresponde a las asociaciones y los individuos en la gestión de los servicios públicos. Esta propuesta tendría menos sentido en Alemania, donde ya existe tradicionalmente una alta implicación de la sociedad civil en la gestión de los servicios.

Pasemos al análisis de las principales tradiciones administrativas europeas y americanas: la napoleónica, la angloamericana, la germánica y la escandinava.

La tradición napoleónica (COLINO 2013) se halla no solo en Francia sino también en España y otros países de Europa del sur. Como pasa en otros sistemas continentales, el derecho es una herramienta del Estado para intervenir en la sociedad y no tanto para la resolución de conflictos entre los diferentes actores de la misma. El derecho público regula las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Existe una estrecha relación entre el derecho público y la administración y existe una compleja jerarquía de Constitución, ley del parlamento, reglamentos, órdenes y circulares administrativas del poder ejecutivo que definen el alcance y el contenido de toda la actuación administrativa. En los ámbitos donde se aplica la discrecionalidad administrativa, es controlada por un sistema de jurisdicción administrativa, cuyo alcance es mucho más amplio que en la tradición anglosajona. Este modelo tiene otras características, que son una organización unitaria del Estado, una orientación tecnocrática de la adopción de decisiones y un importante papel del Estado en la construcción de la nación. La administración es dirigida por una clase formada exclusivamente por funcionarios. Tenemos también dentro de este modelo la llamada variante napoleónica, que se da en el sur de Europa. Esta variante se caracteriza por un alto grado de formalismo jurídico junto con la existencia de “clientelismo” sectorial y local. Asimismo, las reglas son “observadas” a través de los procedimientos de elaboración, aunque los resultados se logran por medio de acuerdos formales -

incluyendo a veces la corrupción -. Esto provoca una mayor incidencia de la politización.

Los países que pertenecen a la tradición administrativa angloamericana (COLINO 2013, p. 35) son el Reino Unido, Irlanda, Estados Unidos, Australia, Canadá y Nueva Zelanda. “En esta tradición, el “Estado” (a diferencia del “gobierno”) no forma parte del discurso del derecho o la política y rara vez aparece como un concepto en los escritos académicos sobre administración pública.” (COLINO 2013 p.35). Por ello, a menudo son nombradas “sociedades sin Estado” el Reino Unido y Estados Unidos. No existe claridad en los límites entre el Estado y la sociedad. Asimismo, el mercado y la sociedad civil desempeñan un papel destacado en la gestión de servicios públicos. Esto se manifiesta de forma más clara en Estados Unidos, con su concepción pluralista de la sociedad, su hostilidad hacia el estatismo y su fuerte dependencia de las diversas formas de gobierno auto – organizado y voluntario. Se produce una división y fragmentación del poder con la llamada “república compuesta”. La tradición jurídica anglosajona está ligada estrechamente a esta concepción de la naturaleza y el papel del Estado en la sociedad. Tenemos, por tanto, el sistema de derecho común (common law), que se basa en un enfoque inductivo y procedimental a través de la acumulación de casos, en contrario de la tradición del derecho romano, con su enfoque deductivo y basado en la codificación detallada. En cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas, en la tradición anglo – estadounidense encontramos una tendencia a destacar la política en lugar de los enfoques jurídicos, con una excepción importante: en los Estados Unidos. La tradición jurídica le proporciona a la revisión judicial un papel más destacado, en contraste con el Reino Unido y Australia, donde la soberanía parlamentaria disminuye la revisión administrativa a un ámbito limitado a cuestiones procedimentales. Por otro lado, tenemos la formación para el ejercicio profesional en la administración pública. En la tradición anglo – americana ha estado basada en la gestión y la política, no en el derecho. Por su parte, en el Reino Unido la función pública como una ocupación especializada tuvo un desarrollo más tardío que en la Europa continental, aunque nunca ha adquirido el mismo estatus.

El *Rechtsstaat* alemán (COLINO 2013 p. 36), se encuentra a menudo presentado como el reflejo paradigmático de una visión estatista del gobierno, con un derecho público que rige todos los ámbitos administrativos. Los países pertenecientes a esta corriente son Alemania, Austria y suiza. Los funcionarios públicos (y jueces) tienden a ser preparados para pensar que solo ellos poseen la capacidad y el derecho a definir lo que constituye el interés público. Se le da una gran importancia al legalismo, de hecho, la administración pública se ve impregnada por este concepto. Esta tradición germánica difiere en varios aspectos de la napoleónica – nombrada y analizada con anterioridad -. En Alemania, las corporaciones no públicas se hacen cargo de un ámbito importante de la acción pública. A estas corporaciones se les otorga un estatus jurídico especial para llevar a cabo la representación y organización de los grupos económicos y sociales y sus funciones. Este prototipo corporativista del gobierno refleja una visión organicista de las relaciones Estado – sociedad, en contrapartida con la tradición francesa en la que la sociedad es vista como un conjunto de ciudadanos libres, en igualdad jurídica, mientras que se atribuye legitimidad a la imposición de la autoridad del Estado sin mediación ninguna. Añadir también, que Alemania es un Estado federal en el que las entidades territoriales mantienen un alto nivel de poder a pesar de la unificación del siglo XIX. Estas instituciones federales son “orgánicas” y realizan sus operaciones por medio de las pautas formales de cooperación y negociación, algunas de ellas reflejadas en la Constitución.

La tradición administrativa escandinava (COLINO 2013), se encuentra instaurada o adoptada en Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia. Combina una serie de factores, entre los que encontramos un estatismo y un organicismo parecido a la tradición germánica con una fuerte tendencia hacia el Estado del bienestar. Sin embargo, los países que adoptaron este modelo se diferencian en una serie de dimensiones estructurales. Noruega es más unitaria que Suecia y Dinamarca, que tienen fuertes gobiernos sociales. Suecia se caracteriza por sus tradiciones de participación social y de un estilo consensual de política. Además, es reconocida por su sistema altamente descentralizado en el nivel central, con un ministerio de pequeño tamaño que interactúa con un conjunto de agencias que operan autónomamente. Noruega también ha adoptado este “modelo sueco” de organización administrativa. En Suecia, las agencias administrativas son reguladas no solo por los políticos y los ministros, sino por un sistema de revisión administrativa. A esta herramienta de revisión, hay que añadirle el *ombudsman* (defensor del pueblo). La transparencia es la principal característica de las actuaciones de los funcionarios públicos.

2.3.2. Politización en otros países: Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Francia y Países Bajos.

La forma de organizar la Función Pública (PARRADO 1996) y la manera de articular los mecanismos de acceso a los altos cargos administrativos serán un factor determinante para la independencia que tiene la burocracia frente al ejecutivo político y la capacidad que tiene el Gobierno para garantizar la lealtad y el conocimiento técnico de los altos cargos inmediatos. Por lo tanto, dependiendo del mayor o menor poder que disfrute el Gobierno para intervenir en la selección de los órganos superiores de los Departamentos ministeriales, así será el grado de politización del sistema.

Con el objetivo de contextualizar el caso español, a continuación abordaremos el análisis de la politización varios países que representen los diferentes modelos descritos con anterioridad. Se tendrán en cuenta tres factores: determinar la frontera entre el sistema político y el administrativo respecto del reclutamiento; observar si se atiende o no al criterio de afiliación al partido político a la hora de renovar las élites político – administrativas; por último, examinar si el cambio de gobierno implica una circulación significativa de las élites político – administrativas.

- Estados Unidos. (Tradición anglosajona)

El hecho de que se implantaran los sistemas de acceso burocráticos antes que la democracia (PARRADO, 1996), provocó en este país que la mayoría de puestos eran designados atendiendo a criterios políticos, otorgando un alto grado de poder a los dirigentes sobre la escala administrativa. Posteriormente esto cambió a raíz de la creación del *Civil Service Reform Act* de 1883 - después de la revolución industrial – (SEEMANN 1980:140). A pesar de la medida, la frontera entre el nivel administrativo y político se encuentra muy abajo dentro de la escala de organización, tendencia adoptada desde el principio.

En cuanto al nivel de afiliación al partido político, PARRADO se apoya en un estudio de FISHER, el cual demuestra un elevadísimo porcentaje de afiliados al partido del Gobierno de turno. Aunque también añade que muchos de ellos no se sentían identificados con las siglas, PARRADO se queda con la idea del alto porcentaje de afiliados, “independientemente del compromiso ideológico adquirido” (PARRADO 1996:124).

Visto lo anterior, es más que visible el tráfico de personal administrativo que supone en Estados Unidos un cambio de gobierno. En épocas de elecciones, señala FISHER que la mayoría de cargos políticos estaban pendientes de su posible reingreso al sector privado, lugar del que la mayoría procedían – entre el 4 y el 10% de funcionarios, mientras que el resto provenían del sector privado - .

- Gran Bretaña. (Tradición anglosajona)

Caso totalmente opuesto es el que presenta Gran Bretaña. PARRADO afirma que se caracteriza el sistema británico por su casi *apolitización*. En concreto, “la estructura administrativa está poco politizada y, además, a los funcionarios se les veta el derecho de afiliación a un partido político. La tradición consuetudinaria ha conformado un sistema de Función Pública basado fundamentalmente en el mérito” (PARRADO 1996:125).

Observando si se atiende o no al criterio de afiliación, queda claro que al vetarse el derecho de afiliación a los funcionarios, se elimina este factor. Tenemos pues, que “la lealtad de los altos cargos al nuevo gobierno está asegurada como consecuencia de su neutralidad política” (PARRADO 1996:126).

Al no intervenir los Ministros ni ningún cargo de nivel político en la designación de los sus colaboradores situados en la Estructura Abierta - sistema implantado para una mayor agilidad, aunque no permite el acceso de personal externo al complejo burocrático – (RIDLEY 1985:164).

- Alemania. (Rechstaat)

El caso del país germano ha sido definido (PARRADO, 1996) como un punto intermedio entre el modelo estadounidense y el británico: el sistema de la Función Pública alemana es definido como un sistema cerrado con “rendijas” (DERLEIN 1988:55). Se le da un mayor peso a la burocracia prusiana frente al *Bundestag* (Cámara de Diputados) y frente al *Bundesrat* (Cámara Federal). Se ha dado prioridad a la formación de buenos expertos frente a la lealtad al poder político en la estructuración de la Función Pública. Las principales diferencias que existen con el sistema británico son la creación de diferentes figuras dentro del sistema administrativo que enfocan la organización desde un punto de vista político, así como la no prohibición a los funcionarios de afiliarse a cualquier partido político.

Según PARRADO, no hay datos concluyentes que permitan observar si influye o no la afiliación a un partido político a la hora del acceso a los altos cargos burocráticos.

En cuanto a si supone o no un gran tráfico de personal el hecho de que cambie el gobierno, PARRADO afirma que “Al ser definido el sistema alemán como un punto de encuentro implica que la *depuración* de los altos cargos no es tan drástica con la entrada de un nuevo Gobierno como en el caso americano, pero por lo menos se permite la utilización de la figura del *politische Beamte* para asegurar la lealtad política.

- Francia. (Tradición napoleónica).

Francia se considera el representante esencial de la tradición napoleónica. Según ASENSIO (2008), destacan dos aspectos del sistema político – administrativo francés: el carácter jerárquico y centralizado de sus estructuras administrativas y el impulso estatal fuertemente dirigista e interventor que define su vida económica y social. A pesar de la gran responsabilidad de la Administración central francesa, no hay que olvidar el peso político que las autoridades territoriales ejercen en el sistema político francés. Esto provoca que las actuaciones de los entes inferiores destinen sus actuaciones a facilitar una mayor eficiencia a los superiores. Tenemos pues, un sistema con una tremenda rigidez, a pesar de la influencia de los entes territoriales.

A la hora de determinar la influencia de las siglas políticas, al parecer no existe información concerniente a esto, aunque al tratarse de un sistema rígido, puede pensarse que afecta poco este fenómeno de politización.

Como consecuencia de la rigidez sistemática, puede concluirse que con los cambios de gobierno no se producen grandes cambios de personal dentro de la administración.

- Países Bajos (Tradición escandinava).

Se caracteriza este país por llevar a cabo una reforma administrativa. Según ASENSIO (2008), parten del modelo de gestión administrativa tradicional (ámbito anglosajón), pero cuestionan su utilidad en algunos ámbitos de la actuación administrativa. Además, buscan otras fórmulas basadas en la búsqueda de la eficiencia. Tienen como objetivo reducir el tamaño y el alcance del gobierno a través de políticas de privatización, la creación de agencias y el análisis de las diferentes formas de intervención y gasto. Básicamente, pretenden llevar a cabo un proceso de descentralización.

El fenómeno de la politización se ve disminuido a raíz de esto, al existir menos organismos públicos. Aunque, por otra parte, la creación de agencias pueden provocar el nacimiento de nuevos puestos de libre designación. De todas formas, tampoco tenemos aquí información concluyente.

Por último, las reformas administrativas pueden ocasionar un cambio de personal debido a las reorganizaciones administrativas.

Cuadro 2 *La politización comparada: Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña, Francia y Países*

Bajos.

PAÍS	ESTADOS UNIDOS	ALEMANIA	GRAN BRETAÑA	FRANCIA	PAÍSES BAJOS
MOVIMIENTO DESDE LA ESFERA POLÍTICA					
Politización estructura	A	B	B	M	B
Politización del cambio	A	M	I	M	M
Patronazgo	A	M	I	A	M
MOVIMIENTO DESDE LA ESFERA ADMINISTRATIVA					
Burocratización	I	A	I	A	M

A: Alta, M: Media, B: Baja, I: Inexistente

Fuente: PARRADO (1996, 132) ; Elaboración propia.

Dado que la Administración General del Estado en España se vincula históricamente al modelo “napoleónico”, basándonos en el cuadro anterior, sería esperable que encontrásemos grados medios de politización en la estructura, altos niveles de patronazgo y también de burocratización. En el siguiente epígrafe comprobaremos cuáles son, efectivamente, las características que, según los estudios existentes hasta la fecha, revelan respecto a nuestro foco de interés este trabajo. Como primer paso, veamos el marco normativo existente.

2.4. La cuestión de la politización de los altos cargos en España.

2.4.1. Marco normativo.

La referencia fundamental en este punto es la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, LOFAGE (Ley 6/1997 de 14 de abril), esencial para entender un poco más todo lo que rodea a los altos cargos de la Administración Pública en España. Destacaremos de esta ley los artículos en los que sean mencionados los cargos que hemos sometido a análisis: Director General y Secretario General Técnico, teniendo ambos puestos el mismo rango.

El artículo 6, en el apartado 2 de la LOFAGE se mencionan los órganos superiores y órganos directivos de la organización central de la AGE. Encontramos por un lado a los órganos superiores (Ministros y Secretarios de Estado, por ese orden jerárquico), y por otro lado, los órganos directivos

(Subsecretarios y Secretarios Generales; Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales; Subdirectores Generales) (LOFAGE, 6/1997). El primer lugar donde aparecen los Secretarios Generales Técnicos y los Directores Generales es el artículo 6. El apartado 1 del mismo aclara que “La organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones previstas por esta Ley.” (LOFAGE 6/1997, art. 6.1.). Por lo tanto, en una escala jerárquica, los puestos que se han sometido a análisis en este proyecto quedan enmarcados en un puesto intermedio entre los Subsecretarios y Secretarios generales y los Subdirectores generales, dentro todos ellos de los órganos directivos dependientes de los órganos superiores.

El artículo 6.5. de la LOFAGE es de especial interés también, puesto que especifica la condición de alto cargo para los órganos superiores y directivos, exceptuando a los Subdirectores generales y asimilados.

Por su parte, en el 6.6 de la LOFAGE se pone de manifiesto que todos los demás órganos de la AGE se encuentran bajo la dependencia de un órgano superior o directivo.

Respecto a los cargos de los organismos públicos recogidos en la LOFAGE (organismos autónomos, entidades públicas empresariales y agencias) el artículo 6.7 LOFAGE establece que “Los estatutos de los Organismos públicos determinarán sus respectivos órganos directivos”. Por lo tanto, el número de puestos directivos existentes en cada órgano variará en función de lo que establezcan sus estatutos.

En el punto 8 del mismo artículo, se habla por primera vez de las funciones que desempeñarán los cargos directivos. Los órganos superiores deberán “establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad”, mientras que los órganos directivos “su desarrollo y ejecución” (LOFAGE, 6/1997 art. 6.8).

Mientras que en el apartado anterior hablábamos sobre las funciones, en el apartado 10 del artículo 6 de la LOFAGE aparece la forma de nombrar a los cargos directivos. Según el citado apartado, “Los titulares de los órganos directivos son nombrados, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, en la forma establecida en esta Ley, siendo de aplicación al desempeño de sus funciones: a) La responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada; b) La sujeción al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente, sin perjuicio del control establecido por la Ley General Presupuestaria.” (LOFAGE, 1997).

En cuanto a la organización interna de los Ministerios, en el artículo 9 de la LOFAGE se pone de manifiesto que en todos los Ministerios existirá una Secretaría General Técnica, dependiente de una Subsecretaría. También, se introducen un par de ideas relacionadas con los Directores Generales. Por un lado, que son los órganos de gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas. Por otro lado, que los Directores Generales “se organizan en Subdirecciones Generales para la distribución de las competencias encomendadas a aquéllas, la

realización de las actividades que les son propias y la asignación de objetivos y responsabilidades.” (LOFAGE, 6/1997 art. 9).

La creación, modificación y supresión de órganos y unidades administrativas queda establecido en el artículo 10 de la LOFAGE. Las Direcciones Generales y las Secretarías Generales Técnicas “se crean, modifican y suprimen por Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministro interesado y a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas.” (LOFAGE, 6/1997 art. 10).

Por último, volviendo a la ordenación jerárquica, en el artículo 11.2 LOFAGE aparece que “Los órganos directivos dependen de alguno de los superiores y se ordenan jerárquicamente entre sí de la siguiente forma: Subsecretario, Director general y Subdirector general. Los Secretarios generales tienen categoría de Subsecretario y los Secretarios generales técnicos tienen categoría de Director general.” (LOFAGE 6/1997 art. 11.2)

Los artículos 17 y 18 de la LOFAGE. definen las funciones de los órganos protagonistas de este estudio.

Los Secretarios generales técnicos. (Art. 17 LOFAGE)

1. Los Secretarios generales técnicos, bajo la inmediata dependencia del Subsecretario, tendrán las competencias sobre servicios comunes que les atribuyan el Real Decreto de estructura del Departamento y, en todo caso, las relativas a: producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones.
2. Los Secretarios generales técnicos tienen a todos los efectos la categoría de Director general y ejercen sobre sus órganos dependientes las facultades atribuidas a dicho órgano por el artículo siguiente.
3. Los Secretarios generales técnicos serán nombrado y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del titular del Ministerio. Los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 de esta Ley, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.

En cuanto a los Directores generales. (Art. 18 LOFAGE)

1. Los Directores generales son los titulares de los órganos directivos encargados de la gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas del Ministerio. A tal efecto, les corresponde:
 - a) Proponer los proyectos de su Dirección General para alcanzar los objetivos establecidos por el Ministro, dirigir su ejecución y controlar su adecuado cumplimiento.
 - b) Ejercer las competencias atribuidas a la Dirección General y las que le sean

desconcentradas o delegadas.

c) Proponer, en los restantes casos, al Ministro o al titular del órgano del que dependa, la resolución que estime procedente sobre los asuntos que afectan al órgano directivo.

d) Impulsar y supervisar las actividades que forman parte de la gestión ordinaria del órgano directivo y velar por el buen funcionamiento de los órganos y unidades dependientes y del personal integrado en los mismos.

e) Las demás atribuciones que le confieran las leyes y reglamentos.

2. Los Directores generales serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento.

Los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, salvo que el Real Decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario.

2.4.2 Aproximación histórica a la politización de los altos cargos en España.

Una vez expuesta la legislación concerniente a los altos cargos – con el objetivo de enmarcar y entender a los mismos – nos ocuparemos en este apartado de la politización en España, desde un punto de vista histórico y estructural. Será algo parecido a lo que se ha realizado anteriormente en los sistemas comparados (EEUU, Gran Bretaña y Alemania).

A modo de introducción, según PARRADO (1996), el sistema español está situado en un punto intermedio – junto al alemán – entre la politización absoluta y la inexistencia de la misma. La influencia del legado franquista provoca que sigan existiendo relaciones entre la política y la administración en el sistema español. Continuando con esta idea, PARRADO afirma que el advenimiento de la democracia no ha provocado un trastorno radical sobre la herencia de la dictadura relacionada con la Administración Central. La parquedad del legislador sobre la organización y especialmente sobre los órganos superiores de los Ministerios madrileños ya se observa en la Ley de Régimen Jurídico de 1957, aún vigente de forma parcial.

También menciona PARRADO que “los requisitos que se podrían exigir de los recursos humanos que ocuparan los cargos superiores nunca fueron formulados legalmente ni durante la dictadura ni en la democracia” (PARRADO, 1997:135). Además, aclara que los dirigentes democráticos han incorporado de manera paulatina modificaciones parciales de las disposiciones sobre los órganos administrativos superiores, de tal forma que se adapten a las nuevas realidades de un Estado complejo.

Desde un punto de vista histórico, comienza PARRADO con el período franquista dentro de la Administración central. Destaca el fenómeno de la burocratización, además de que en ese período

se dan los rasgos propios de una dictadura. “El mantenimiento del poder se consiguió mediante un control férreo de la sociedad a partir del poder ejecutivo. Esta circunstancia permite que determinados funcionarios del aparato estatal acumulen comparativamente más poder que otros actores sociales” (PARRADO, 1997:136). Puede decirse que el poder ejecutivo acapara todos los atributos de poder, de ahí que se produzca el fenómeno de la burocratización además de un afianzamiento de la dictadura.

En cuanto a la organización funcionarial, según PARRADO éstos se organizaban en cuerpos. Y a pesar de que la legislación no impedía la entrada de personas desde el sector privado para ocupar los altos cargos, los mismos solían estar ocupados por trabajadores de la propia administración.

Posteriormente, se produce un crecimiento de la organización administrativa, lo que desemboca en una politización cualitativa de la estructura. Es decir, al no estar claras las relaciones jerárquicas, se busca una reestructuración para subsanar este problema (PARRADO, 1997).

Para finalizar la etapa franquista, PARRADO reflexiona acerca de las características de ese período. Destaca, como hemos añadido anteriormente, que estamos ante un Estado burocrático. “La cúpula política del sector público se encontraba colonizada por los burócratas, amparados por los cuerpos a los que están adscritos, que son capaces de acaparar los puestos de designación política de la Administración Central en ausencia de verdaderos partidos políticos” (PARRADO, 1997:148). Como consecuencia de ello, se producía una dura disputa por la ocupación de los altos cargos. Este fenómeno se vio reducido con el aumento de puestos dentro de la administración, coincidiendo con el crecimiento económico de los años sesenta (PARRADO, 1997).

Con la entrada de la democracia, se produjo un claro cambio de tendencia, ya que los porcentajes de personas externas a la Administración central que ocupaban altos cargos aumentó de manera considerable. Escribieron acerca de esto varios autores, aunque hay pocos análisis publicados sobre las élites político – administrativas de aquella época. Destaca PARRADO a GUNTHER 1992; LÓPEZ PINTOR 1987; DEL CAMPO ET AL. 1982. También a BAR 1989 y a CUENCA / MIRANDA 1987, por una serie de artículos que escribieron.

Durante el período que va desde 1982 a 1991, señala PARRADO que el modelo español empezó a tender a la politización. Tres factores que demuestran la politización del sistema de los que indica PARRADO incluiremos aquí, ya que están relacionados con la población seleccionada para este proyecto.

Por un lado, los nombramientos de los altos cargos se realizan atendiendo de forma común a criterios políticos, así como una influencia de estos cargos sobre determinadas decisiones políticas. Por otro, según PARRADO, con la llegada del partido socialista al poder, se produjo un gran cambio sustitutivo de las élites político administrativas, denotando un alto nivel de tráfico de puestos directivos. Para concluir, tal y como afirma PARRADO la afiliación política se convirtió en otro factor de suma importancia para la ocupación de los altos cargos en la Administración – fenómeno que se vio incluso aumentado a partir de 1982 –.

2.5. Objetivos del trabajo.

Una vez terminado el marco teórico y la politización en España, pasaremos a describir las principales intenciones de este proyecto de investigación.

Ofreceremos una aproximación empírica al fenómeno de la politización de los niveles directivos de la AGE, a través del análisis de las características de los Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos en tres Ministerios durante las dos últimas legislaturas.

Particularmente, las características que nos permitirán analizar dichos fenómenos son el grado de relación con los partidos políticos que los nombran en el caso de la politización, y el nivel de “expertise” o especialización profesional de los individuos para el caso de la profesionalización.

3. POLITIZACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN DE LOS CARGOS DIRECTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO: UN ANÁLISIS EMPÍRICO EXPLORATORIO.

El estudio exploratorio que hemos llevado a cabo arroja una serie de datos, reflejados todos ellos en las siguientes tablas. Antes de proceder al análisis de las mismas, describiremos la metodología utilizada para elaborarlas.

El primer aspecto destacable es la población seleccionada para este estudio. Comprende a los Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos de los Ministerios de la Presidencia, de Educación y de Economía en las dos últimas legislaturas (2008-2011 y 2011-). Se ha seleccionado a estos cargos debido a que, por su posición de frontera entre los cargos puramente políticos – ministros y secretarios de Estado – y administrativos, permiten evaluar de manera más acertada los fenómenos de profesionalización y politización que nos interesan.

Una vez escogida la población, consideramos una serie de variables de cada uno de los sujetos:

- a) Variables sociodemográficas: Sexo, nivel de estudios y tipo de formación.
- b) Trayectoria político – administrativa (cargos ocupados con anterioridad y partido.
- c) Grado de expertise de cada uno de los individuos, teniendo en cuenta los dos tipos de la misma: expertise en gestión y expertise temática. La primera de ellas valora la profesionalización de la persona en cargos similares a la Dirección General que ocupa, mientras que la expertise temática valora el nivel de estudios relacionados con el puesto a desempeñar. En los casos en los que el sujeto dispone de los dos tipos de expertise, se señalará como tal.

El proceso de recogida de información se ha llevado a cabo completando una tabla que

recogía una serie de valores, analizando cada uno de ellos lo descrito anteriormente. Los datos que contenían la tabla (y se han analizado todos ellos de cada uno de los sujetos) son los siguientes: Ministerio al que pertenece, órgano al que pertenece, de quién depende, el nombre del individuo, fecha de nombramiento/cese y fecha de publicación en el BOE, si dispone de expertise, si ha ocupado otro puesto en la AGE con anterioridad (y el partido con el que lo ocupó), legislatura en la que fue cargo directivo, si ocupó un puesto en la ejecutiva del gobierno con anterioridad, sexo del sujeto, nivel de estudios – dentro de esto se especifica el tipo de estudios –, última profesión ocupada – indicando el sector de la misma –, si ha ocupado algún cargo dentro de la administración local, autonómica y el partido correspondiente, si ha ocupado puestos de concejal, diputado o senador, además de comprobar si ha ocupado puestos en organizaciones internacionales anteriormente. Por último, se comprobó si estaban afiliados al partido político con el que habían sido nombrados y si habían ocupado algún puesto en listas electorales.

De esa tabla se extrajo una serie de cuadros, los cuales se expondrán a continuación. Añadir también, que para la obtención de la información se han consultado principalmente la Web del boletín Oficial del Estado (BOE), así como artículos de prensa en los que quedaban recogidos datos bibliográficos de los sujetos analizados en este estudio.

Tabla 1. Distribución de directores generales y secretarios generales técnicos

			Ministerio2			Total
			PRESIDEN CIA	EDUCACIÓN	ECONOMÍA	
Leg_term_nam (LEGISLATURA)	L9 (2008-11)	Recuento	22	17	17	56
		% del total	25,9%	20,0%	20,0%	65,9%
	L10 (2011-)	Recuento	6	10	13	29
		% del total	7,1%	11,8%	15,3%	34,1%
Total		Recuento	28	27	30	85
		% del total	32,9%	31,8%	35,3%	100,0%

Fuente: elaboración propia.

Esta tabla refleja la distribución de directores generales y secretarios generales técnicos que han sido analizados en este trabajo. A partir de aquí, se analizarán cada uno de los factores influyentes en los fenómenos de politización y profesionalización

Se observa que en ambas legislaturas hay un número parecido de cargos directivos comparando entre los diferentes ministerios. Por su parte, también es reseñable la disminución de individuos que se produce en el Ministerio de la Presidencia con el paso de una legislatura a otra.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos
--	-------

	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Sexo2 * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA)	85	100,0%	0	,0%	85	100,0%

Tabla 2. Género de los Directores Generales y Secretarios Generales técnicos.

Leg_term_nam (LEGISLATURA)				Ministerio2			Total
				PRESIDE NCIA	EDUCACIÓN	ECONOMÍA	
L9 (2008-11)	Sexo2	Hombre	Recuento	14	10	11	35
			% de Ministerio2	63,6%	58,8%	64,7%	62,5%
	Mujer	Recuento	8	7	6	21	
		% de Ministerio2	36,4%	41,2%	35,3%	37,5%	
Total	Recuento	22	17	17	56		
	% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		
L10 (2011-)	Sexo2	Hombre	Recuento	3	8	9	20
			% de Ministerio2	50,0%	80,0%	69,2%	69,0%
	Mujer	Recuento	3	2	4	9	
		% de Ministerio2	50,0%	20,0%	30,8%	31,0%	
	Total	Recuento	6	10	13	29	
		% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fuente: elaboración propia. Nota: N=85.

La tabla 2 muestra el género de los cargos sometidos a estudio, así como su reparto proporcional dentro de los diferentes Ministerios.

Se produce una mayoría de personas de género masculino en todos los Ministerios, excepto en el de la Presidencia de la legislatura 10. En ese caso, existió una equidad absoluta entre el número de hombres y mujeres (3 hombres y 3 mujeres).

También es destacable el cambio que se produjo en el Ministerio de Educación de la legislatura 9 a la 10. Mientras que en el primero de los casos la proporción hombres – mujeres era 58,8% - 41,2%, en el otro se dio una proporción de 80% - 20%

A continuación, nos adentramos en una nueva sección, en la que nos centraremos en los datos referentes al nivel de estudios de los sujetos analizados.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje

Varedu (NIVEL DE ESTUDIOS) * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA)	78	91,8%	7	8,2%	85	100,0%
---	----	-------	---	------	----	--------

Tabla de contingencia Varedu (NIVEL DE ESTUDIOS) * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA)

Tabla 3. Nivel de estudios de los cargos directivos.

Leg_term_nam (LEGISLATURA)				Ministerio2			Total
				PRESIDENCIA	EDUCACIÓN	ECONOMÍA	
L9 (2008-11)	Varedu (NIVEL DE ESTUDIOS)	Licenciatura	Recuento	14	5	10	29
			% de Ministerio2	73,7%	33,3%	62,5%	58,0%
		Postgrado/Master	Recuento	2	5	3	10
			% de Ministerio2	10,5%	33,3%	18,8%	20,0%
		Doctorado	Recuento	3	5	3	11
		% de Ministerio2	15,8%	33,3%	18,8%	22,0%	
	Total		Recuento	19	15	16	50
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
L10 (2011-)	Varedu (NIVEL DE ESTUDIOS)	Licenciatura	Recuento	5	5	10	20
			% de Ministerio2	83,3%	50,0%	83,3%	71,4%
		Postgrado/Master	Recuento	1	1	0	2
			% de Ministerio2	16,7%	10,0%	,0%	7,1%
		Doctorado	Recuento	0	4	2	6
		% de Ministerio2	,0%	40,0%	16,7%	21,4%	
	Total		Recuento	6	10	12	28
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia. Nota: N=78

Aquí en la tabla 3 queda recogido el nivel de estudios de los sujetos en cuestión.

Dentro del Ministerio de la Presidencia, predominan los/as licenciados/as.

Por su parte, en el Ministerio de Educación existe una mayor igualdad entre los diferentes niveles. Además en Educación se da el mayor número de casos con personas en posesión de estudios de postgrado, máster o doctorado.

Por último, en el Ministerio de Economía existe un mayor número de licenciados, al igual que ocurría en el de la Presidencia.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Licenciado/graduado en Derecho * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA)	77	90,6%	8	9,4%	85	100,0%

Tabla 4. Licenciados / No licenciados en Derecho

Leg_term_nam (LEGISLATURA)				Ministerio2			Total
				PRESID ENCIA	EDUCACIÓ N	ECONOMÍ A	
L9 (2008-11)	Licenciado/graduado en Derecho	No	Recuento	7	12	12	31
			% de Ministerio2	38,9%	80,0%	75,0%	63,3%
	Sí	Recuento	11	3	4	18	
		% de Ministerio2	61,1%	20,0%	25,0%	36,7%	
Total			Recuento	18	15	16	49
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
L10 (2011-)	Licenciado/graduado en Derecho	No	Recuento	1	5	7	13
			% de Ministerio2	16,7%	50,0%	58,3%	46,4%
	Sí	Recuento	5	5	5	15	
		% de Ministerio2	83,3%	50,0%	41,7%	53,6%	
Total			Recuento	6	10	12	28
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia. Nota: N=77

Nos sumergimos aún más en esta tabla en lo relacionado con el nivel de estudios. Esta vez, se aportan datos acerca de si el sujeto es licenciado en derecho o no. al igual que en la tabla anterior, hay varios sujetos sobre los que no se obtuvo información relacionada. En concreto, hablamos de ocho casos.

En el Ministerio de la Presidencia encontramos el mayor número de licenciados en derecho – especialmente destacables los porcentajes de personas del M. de la Presidencia con la licenciatura de derecho en ambas legislaturas –.

Por otro lado, añadir también que el paso de la legislatura 9 a la 10 supuso un aumento porcentual de personas licenciadas en derecho dentro de los otros dos Ministerios, Educación y Economía.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Licenciado/graduado económicas y/o empresariales * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA)	77	90,6%	8	9,4%	85	100,0%

Tabla 5. Licenciados / no licenciados en Ciencias Sociales (excluido derecho)

Leg_term_nam (LEGISLATURA)				Ministerio2			Total
				PRESID ENCIA	EDUCACI ÓN	ECONO MÍA	
L9 (2008-11)	Licenciado/graduado económicas y/o empresariales	No estudios ccss (excluido derecho)	Recuento	12	6	2	20
			% de Ministerio2	66,7%	40,0%	12,5%	40,8%
			Económicas y/o empresariales	0	0	11	11
			% de Ministerio2	,0%	,0%	68,8%	22,4%
			Otras ccss	6	9	3	18
Total			Recuento	18	15	16	49
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
			Económicas y/o empresariales	0	1	7	8
			% de Ministerio2	,0%	10,0%	58,3%	28,6%
			Otras ccss	1	2	0	3
L10 (2011-)	Licenciado/graduado económicas y/o empresariales	No estudios ccss (excluido derecho)	Recuento	5	7	5	17
			% de Ministerio2	83,3%	70,0%	41,7%	60,7%
			Económicas y/o empresariales	0	1	7	8
			% de Ministerio2	,0%	10,0%	58,3%	28,6%
			Otras ccss	1	2	0	3

Total	% de Ministerio2 Recuento	16,7%	20,0%	,0%	10,7%
	6	10	12	28	
	% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia. Nota: N= 77

Reflejamos aquí una serie de datos que indican la cantidad de altos cargos en posesión de una licenciatura en Ciencias Sociales. Tenemos esta vez a ocho sujetos de los que no disponemos información. Aclarar que no se incluyen todas las Ciencias Sociales excepto derecho – analizada individualmente en la tabla anterior –.

Encontramos un alto porcentaje de licenciados en económicas y/o empresariales dentro del Ministerio de Economía, lo que indica un alto nivel de profesionalización por estudios de los individuos en cuestión.

También es destacable el cambio que se produjo entre la legislatura 9 y 10 dentro del Ministerio de Educación. Mientras que en la 9 el 60 % eran licenciados en algunas Ciencias Sociales, en la 10 este porcentaje se vio reducido al 20%.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
licenciado/graduado ciencias o ingeniería * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA)	77	90,6%	8	9,4%	85	100,0%

Tabla 6. Licenciados / No licenciados en Ciencias e Ingenierías.

Leg_term_nam (LEGISLATURA)				Ministerio2			Total
				PRESID ENCIA	EDUCACI ÓN	ECONO MÍA	
L9 (2008-11)	licenciado/gra duado ciencias o ingeniería	No	Recuento	16	11	16	43
			% de Ministerio2	88,9%	73,3%	100,0%	87,8%
		Matemáticas	Recuento	0	4	0	4
			% de Ministerio2	,0%	26,7%	,0%	8,2%
		Ingeniería	Recuento	2	0	0	2
			% de Ministerio2	11,1%	,0%	,0%	4,1%
	Total		Recuento	18	15	16	49

L10 (2011-)	licenciado/graduado ciencias o ingeniería	No	% de Ministerio2 Recuento	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
				6	8	10	24
		Ingeniería	% de Ministerio2 Recuento	100,0%	80,0%	83,3%	85,7%
				0	1	0	1
		Ciencias naturales (física, química, etc.)	% de Ministerio2 Recuento	,0%	10,0%	,0%	3,6%
				0	1	2	3
	Total		% de Ministerio2 Recuento	,0%	10,0%	16,7%	10,7%
				6	10	12	28
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia. Nota: N= 77

Analizamos en esta tabla la cantidad de altos cargos que están en posesión de alguna licenciatura en ciencias o ingenierías. Esta vez también han sido ocho los casos de los que no se ha podido obtener información.

La nota predominante en este cuadro es el bajo porcentaje de individuos en posesión de estudios relacionados con las ciencias y las ingenierías. Este fenómeno se da en ambas legislaturas.

Una vez descritas las tablas de la sección anterior – sexo y nivel de estudios –, se concluye que existe un mayor número de hombres ocupando los cargos directivos que se han analizado en este trabajo. También, que en el Ministerio de la Presidencia se encuentran el mayor número de licenciados – la mayoría en Derecho –. Estas características se repiten en ambas legislaturas. Otros aspectos que llaman la atención son el alto grado de licenciados en económicas dentro del Ministerio de Educación y la escasez de licenciados en Ciencias e Ingenierías en los tres Ministerios de las dos legislaturas.

Pasamos ahora a analizar las características de la última profesión ocupada por cada uno de los individuos antes de su nombramiento como Directores Generales o Secretarios Generales Técnicos.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Última profesión ocupada * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA)	82	96,5%	3	3,5%	85	100,0%

Tabla 7. Última profesión ocupada.

Leg_term_nam (LEGISLATUR A)				Ministerio2			Total
				PRESIDE NCIA	EDUCACIÓ N	ECONOMÍ A	
L9 (2008-11)	Última profesión ocupada	Sector educativo	Recuento	3	5	1	9
			% de	14,3%	33,3%	5,9%	17,0%
		Periodista	Recuento	2	0	0	2
			% de	9,5%	,0%	,0%	3,8%
		Otros funcionarios y empleados públicos	Recuento	2	4	0	6
			% de	9,5%	26,7%	,0%	11,3%
		Ejecutivo o gestor (empresa, ONG o fundación)	Recuento	1	0	2	3
			% de	4,8%	,0%	11,8%	5,7%
		Empleado del partido	Recuento	1	3	0	4
			% de	4,8%	20,0%	,0%	7,5%
		Asesor político (EBEP art.12)	Recuento	2	2	0	4
			% de	9,5%	13,3%	,0%	7,5%
		Alto funcionario	Recuento	9	1	14	24
			% de	42,9%	6,7%	82,4%	45,3%
Abogado	Recuento	1	0	0	1		
	% de	4,8%	,0%	,0%	1,9%		
	Total	Recuento	21	15	17	53	
		% de	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
L10 (2011-)	Última profesión ocupada	Sector educativo	Recuento	0	5	1	6
			% de	,0%	50,0%	7,7%	20,7%
		Otros funcionarios y empleados públicos	Recuento	0	1	1	2
			% de	,0%	10,0%	7,7%	6,9%
		Ejecutivo o gestor (empresa, ONG o	Recuento	1	0	0	1

	fundación)						
		% de	16,7%	,0%	,0%		3,4%
	Asesor político (EBEP art.12)	Ministerio2 Recuento	0	1	0		1
		% de	,0%	10,0%	,0%		3,4%
	Alto funcionario	Ministerio2 Recuento	4	3	11		18
		% de	66,7%	30,0%	84,6%		62,1%
	Abogado	Ministerio2 Recuento	1	0	0		1
		% de	16,7%	,0%	,0%		3,4%
Total		Ministerio2 Recuento	6	10	13		29
		% de	100,0%	100,0%	100,0%		100,0%
		Ministerio2					

Fuente: elaboración propia. Nota: N=82

Esta tabla ofrece información acerca de la profesión que ocuparon los sujetos antes de su nombramiento como altos cargos. Son tres los individuos de los que no se ha podido obtener información en este caso.

En ambas legislaturas se repite la tónica. Tanto en el Ministerio de la Presidencia como en el de Economía, los altos funcionarios ocupan la mayoría de puestos, mientras que en el Ministerio de Educación predominan los trabajadores provenientes del sector educativo.

Puede concluirse de esto que para buscar un alto nivel de profesionalización dentro de los Ministerios de Presidencia y Economía, se trata de incluir a personas que hayan ocupado puestos dentro de la Administración Central anteriormente. Por su parte, en el caso del Ministerio de Educación se busca a personas externas a la organización, provenientes muchos cargos de universidades, por ejemplo. Esta dinámica se da de forma parecida en ambas legislaturas.

En las siguientes tablas se analizarán los factores influyentes en el fenómeno de la politización. Se determinará en que legislatura fueron nombrados, la experiencia previa en otros cargos (en diferentes ámbitos -autonómico, parlamentario, local, etc. -), así como la pertenencia a ejecutivas del partido en el gobierno y su posible vinculación a las siglas políticas.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje

Continúa en el puesto desde la legislatura anterior (nombramiento se produjo en una legislatura anterior) * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA)	85	100,0%	0	,0%	85	100,0%
--	----	--------	---	-----	----	--------

Tabla 8. Legislatura en la que fueron nombrados los cargos directivos.

Leg_term_nam (LEGISLATURA)				Ministerio2			Total
				PRESDENCIA	EDUCACIÓN	ECONOMÍA	
L9 (2008-11)	Nombrado en esa legislatura	Recuento		15	13	11	39
		% de Ministerio2		68,2%	76,5%	64,7%	69,6%
	Nombrado en una legislatura anterior	Recuento		7	4	6	17
		% de Ministerio2		31,8%	23,5%	35,3%	30,4%
Total		Recuento		22	17	17	56
		% de Ministerio2		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
L10 (2011-)	Nombrado en esa legislatura	Recuento		6	10	12	28
		% de Ministerio2		100,0%	100,0%	92,3%	96,6%
	Nombrado en una legislatura anterior	Recuento		0	0	1	1
		% de Ministerio2		,0%	,0%	7,7%	3,4%
Total		Recuento		6	10	13	29
		% de Ministerio2		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia. N= 85

En este cuadro puede observarse el alto nivel de politización existente en el momento en el que se produce el cambio de gobierno. En primer lugar, entre la novena legislatura y la anterior ya se producen cambios sustanciales – cambio de personal aunque seguía el mismo partido en el poder –. Pero lo más llamativo es el cambio radical que es llevado a cabo entre una legislatura y otra. El 96,6% de los nuevos altos cargos son nombrados coincidiendo con la entrada del nuevo gobierno, produciéndose la continuidad de un solo individuo (3,4%).

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Qn.part (partido en el gobierno con el que antes fue alto cargo AGE * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA))	85	100,0%	0	,0%	85	100,0%

Tabla 9. Experiencia previa en otros cargos de la AGE.

Leg_term_nam (LEGISLATURA)					Ministerio2			Total
					PRESIDENCIA	EDUCACIÓN	ECONOMÍA	PRESIDENCIA
L9 (2008-11)	Qn.part (partido en el gobierno con el que antes fue alto cargo AGE)	No ocupó antes	Recuento		8	6	1	15
			% de	Ministerio2	36,4%	35,3%	5,9%	26,8%
		PSOE y PP	Recuento		4	1	6	11
			% de	Ministerio2	18,2%	5,9%	35,3%	19,6%
		PSOE	Recuento		9	10	9	28
			% de	Ministerio2	40,9%	58,8%	52,9%	50,0%
		PP	Recuento		1	0	1	2
			% de	Ministerio2	4,5%	,0%	5,9%	3,6%
	Total		Recuento		22	17	17	56
			% de	Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
L10 (2011-)	Qn.part (partido en el gobierno con el que antes fue alto cargo AGE)	No ocupó antes	Recuento		3	7	7	17
			% de	Ministerio2	50,0%	70,0%	53,8%	58,6%
		PSOE y PP	Recuento		2	1	2	5
			% de	Ministerio2	33,3%	10,0%	15,4%	17,2%
		PSOE	Recuento		0	0	2	2
			% de	Ministerio2	,0%	,0%	15,4%	6,9%
		PP	Recuento		1	2	2	5

Total	% de Ministerio2	16,7%	20,0%	15,4%	17,2%
	Recuento	6	10	13	29
	% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia. Nota: N=85

El cuadro muestra si los altos cargos han ocupado o no un puesto dentro de la AGE antes de su nombramiento como Directores Generales.

La nota predominante en la novena legislatura es que la mayoría habían ocupado otro puesto en la Administración General, prácticamente todos ellos con el partido del Gobierno de la época.

Por su parte, en la décima legislatura la tendencia es totalmente diferente, ya que la mayoría no habían ocupado un puesto dentro de la AGE antes de su nombramiento. Deducimos de esto, que se produce una entrada de personal proveniente de sectores externos a estos niveles de la Administración Pública – sector privado normalmente –.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
QqOT.part (partido que gobernaba la comunidad autónoma cuando ocupó el puesto de alto cargo o consejo * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA)	85	100,0%	0	,0%	85	100,0%

Tabla 10. Experiencia previa en otros cargos de las Administraciones Autonómicas.

Leg_term_nam (LEGISLATURA)	QqOT.part (partido que gobernaba la comunidad autónoma cuando ocupó el puesto de alto cargo o consejo	No ocupó cargo	Recuento	Ministerio2			Total
				PRESIDENCIA	EDUCACIÓN	ECONOMÍA	PRESIDENCIA
L9 (2008-11)				22	16	17	55
			% de Ministerio2	100,0%	94,1%	100,0%	98,2%

		PSOE	Recuento	0	1	0	1
			% de	,0%	5,9%	,0%	1,8%
Total			Ministerio2 Recuento	22	17	17	56
			% de	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
L10 (2011-)	QqOT.part (partido que gobernaba la comunidad autónoma cuando ocupó el puesto de alto cargo o consejo	No ocupó cargo	Ministerio2 Recuento	6	9	12	27
			% de	100,0%	90,0%	92,3%	93,1%
		PP	Ministerio2 Recuento	0	1	1	2
			% de	,0%	10,0%	7,7%	6,9%
Total			Ministerio2 Recuento	6	10	13	29
			% de	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia. Nota: N=85.

Aquí podemos observar las personas que ocuparon algún cargo dentro del ámbito de la administración autonómica. Como dato más concluyente de esta tabla, puede decirse que solo tres individuos (uno de la legislatura 9 y dos de la legislatura 10 y cada uno con el partido del Gobierno con el que fueron nombrados Directores Generales) ocuparon los mencionados cargos.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Ql.par (partido con el que ha sido concejal) * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA)	85	100,0%	0	,0%	85	100,0%

Tabla 11. Experiencia previa en otros cargos de la Administración Local.

Leg_term_nam (LEGISLATURA)				Ministerio2			Total
				PRESIDENCIA	EDUCACIÓN	ECONOMÍA	PRESIDENCIA
L9 (2008-11)	Ql.par (partido con el que ha sido concejal)	Sin cargo local	Recuento	22	16	17	55
			% de	100,0%	94,1%	100,0%	98,2%
		PSOE	Ministerio2 Recuento	0	1	0	1
			% de	,0%	5,9%	,0%	1,8%

	Total		Ministerio2				
			Recuento	22	17	17	56
			% de	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
L10 (2011-)	Ql.par (partido con el que ha sido concejal)	Sin cargo local	Ministerio2				
			Recuento	6	10	13	29
			% de	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	Total		Ministerio2				
			Recuento	6	10	13	29
			% de	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia. Nota: N= 85

Al igual que en la tabla anterior (cargos autonómicos) la inmensa mayoría de directores generales no ha ocupado cargos locales. Esta vez, solo una persona lo ocupó y fue en la novena legislatura.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Pr.par(partido por el que fue parlamentario autonómico) * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA)	85	100,0%	0	,0%	85	100,0%

Tabla 12. Experiencia previa en otros cargos en parlamentos autonómicos.

Leg_term_nam (LEGISLATURA)				Ministerio2	Total			
					PRESIDENCIA	EDUCACIÓN	ECONOMÍA	PRESIDENCIA
L9 (2008-11)	Pr.par(partido por el que fue parlamentario autonómico)	por	No	Recuento	22	14	17	53
			parlamentario regional antes	% de	100,0%	82,4%	100,0%	94,6%
			PSOE	Recuento	0	3	0	3
				% de	,0%	17,6%	,0%	5,4%
	Total			Recuento	22	17	17	56
				% de	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
L10 (2011-)	Pr.par(partido por	No		Recuento	6	10	13	29

el que fue parlamentario regional antes (parlamentario autonómico)	Total	% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
		Recuento	6	10	13	29
		% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia. Nota: N=85

Seguimos con la misma tendencia de las últimas tablas. Esta vez, solo tres individuos ocuparon algún puesto dentro del ámbito de los parlamentos autonómicos, todos ellos en la legislatura 9.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
dip.part (Partido con el que es diputado) * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA)	85	100,0%	0	,0%	85	100,0%

Tabla 13. Experiencia previa en otros cargos de diputados.

Leg_term_nam (LEGISLATURA)				Ministerio2			Total
				PRESIDENCIA	EDUCACIÓN	ECONOMÍA	
L9 (2008-11)	dip.part (Partido con el que es diputado)	No fue diputado/a antes	Recuento	22	16	17	55
			% de Ministerio2	100,0%	94,1%	100,0%	98,2%
			Recuento	0	1	0	1
			% de Ministerio2	,0%	5,9%	,0%	1,8%
Total			Recuento	22	17	17	56
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
L10 (2011-)	dip.part (Partido con el que es diputado)	No fue diputado/a antes	Recuento	6	10	13	29
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
			Recuento	6	10	13	29
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Total			Recuento	6	10	13	29
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia. Nota: N=85.

En cuanto a los cargos que antes ocuparon un puesto de diputado, solo tenemos un caso y es procedente de la legislatura 9. Este sujeto fue diputado con el mismo partido que fue nombrado Director General.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
party_gob.a (NO DEPURADA CARGO ANTERIOR EN LA EJECUTIVA DEL PARTIDO DEL GOBIERNO – local, autonómico o nacional) * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA)	85	100,0%	0	,0%	85	100,0%

Tabla 14. Experiencia previa en otros cargos en la ejecutiva del partido en el gobierno.

Leg_term_nam (LEGISLATURA)				Ministerio2			Total
				PRESIDENCIA	EDUCACIÓN	ECONOMÍA	PRESIDENCIA
L9 (2008-11)	party_gob.a (NO DEPURADA CARGO ANTERIOR EN LA EJECUTIVA DEL PARTIDO DEL GOBIERNO – local, autonómico o nacional)	No	Recuento	22	12	17	51
			% de Ministerio2	100,0%	70,6%	100,0%	91,1%
		Local	Recuento	0	1	0	1
			% de Ministerio2	,0%	5,9%	,0%	1,8%
		Autonómico	Recuento	0	4	0	4
			% de Ministerio2	,0%	23,5%	,0%	7,1%
	Total		Recuento	22	17	17	56
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
L10 (2011-)	party_gob.a (NO DEPURADA CARGO ANTERIOR EN LA EJECUTIVA DEL PARTIDO DEL GOBIERNO – local,	No	Recuento	6	10	13	29

autonómico nacional)	o				
	% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Total	Recuento	6	10	13	29
	% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia. Nota: N=85.

El cuadro refleja la ocupación o no de puestos dentro de la ejecutiva del partido en el Gobierno. Mientras que en la legislatura 9 encontramos cinco casos (uno local y cuatro autonómicos), en la legislatura 10 no se da ninguna vez este suceso.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Partido al que está ligado por nombramiento o pertenencia * Ministerio2 *	85	100,0%	0	,0%	85	100,0%
Leg_term_nam (LEGISLATURA)						

Tabla 15. Vinculación a partidos (por nombramiento o por pertenencia a ejecutiva).

Leg_term_nam (LEGISLATURA)				Ministerio2			Total
				PRESDENCIA	EDUCACIÓN	ECONOMÍA	
L9 (2008-11)	Partido al que está ligado por nombramiento o pertenencia	Sin vinculación a partido	Recuento	8	3	1	12
			% de Ministerio2	36,4%	17,6%	5,9%	21,4%
		PSOE	Recuento	9	13	9	31
			% de Ministerio2	40,9%	76,5%	52,9%	55,4%
		PSOE y PP	Recuento	5	1	7	13
			% de Ministerio2	22,7%	5,9%	41,2%	23,2%
	Total		Recuento	22	17	17	56
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

L10 (2011-)	Partido al que está ligado por nombramiento o pertenencia	Sin vinculacion a partido	Recuento				
				3	5	6	14
			% de Ministerio2	50,0%	50,0%	46,2%	48,3%
		PP	Recuento	1	4	3	8
			% de Ministerio2	16,7%	40,0%	23,1%	27,6%
		PSOE y PP	Recuento	2	1	4	7
			% de Ministerio2	33,3%	10,0%	30,8%	24,1%
	Total		Recuento	6	10	13	29
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia. Nota: N=85.

En este cuadro queda reflejada la variable que determina el nivel de vinculación de los diferentes sujetos. La vinculación se mide en función de la pertenencia al partido – afiliación – o siendo nombrado alto cargo por un determinado partido (o ambas circunstancias a la vez).

Arroja esta tabla datos interesetantes relacionados a la pertenencia o relación con el partido político que ocupaba el Gobierno en el momento del nombramiento de estos altos cargos.

Encontramos pues, que en la novena legislatura existe un mayor número de Directores Generales vinculados al partido comparándolo a la décima. Mientras que en la novena están ligados al PSOE un 55,4%, en la décima un 27,6% están vinculados al PP.

Esto, aparentemente, supone un mayor nivel de politización a la hora del nombramiento en la legislatura 9 sobre la legislatura 10.

Por último, en esta sección se analizará el nivel de expertise de los altos cargos. Se tendrán en cuenta los dos tipos de expertise – temática y de gestión – así como la expertise relacionada con el partido político.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Expertise general (de gestión, temática o ambos) * Ministerio2 * Leg_term_nam (LEGISLATURA)	85	100,0%	0	,0%	85	100,0%

Tabla 16. Análisis de la expertise de los cargos directivos.

Leg_term_nam (LEGISLATURA)				Ministerio2			Total	
				PRESID ENCIA	EDUCACI ÓN	ECONOM ÍA		
L9 (2008-11)	Expertise general gestión, temática ambos)	(de o	No expertise	Recuento	1	0	0	1
				% de Ministerio2	4,5%	,0%	,0%	1,8%
			Expertise gestión	Recuento	7	1	2	10
				% de Ministerio2	31,8%	5,9%	11,8%	17,9%
			Expertise temática	Recuento	6	4	0	10
				% de Ministerio2	27,3%	23,5%	,0%	17,9%
			Expertise temática y de gestión	Recuento	8	12	15	35
	% de Ministerio2	36,4%	70,6%	88,2%	62,5%			
	Total		Recuento	22	17	17	56	
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
L10 (2011-)	Expertise general gestión, temática ambos)	(de o	No expertise	Recuento	2	0	0	2
				% de Ministerio2	33,3%	,0%	,0%	6,9%
			Expertise gestión	Recuento	1	1	0	2
				% de Ministerio2	16,7%	10,0%	,0%	6,9%
			Expertise temática	Recuento	1	3	5	9
				% de Ministerio2	16,7%	30,0%	38,5%	31,0%
			Expertise temática y de gestión	Recuento	2	6	8	16
	% de Ministerio2	33,3%	60,0%	61,5%	55,2%			
	Total		Recuento	6	10	13	29	
			% de Ministerio2	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fuente: elaboración propia. Nota: N=85.

Pasemos ahora a analizar los datos más relevantes de la tabla relacionada con la “expertise” de los Directores Generales, no sin antes aclarar los dos tipos de expertise que existen. Por una parte, la expertise de gestión consiste en la profesionalización del individuo obtenida al ocupar anteriormente cargos de temática similar al que ocupa de director general. En cambio, la expertise

temática consiste en la profesionalización del sujeto obtenida mediante una formación académica acorde al puesto que vaya a desempeñar. Pueden darse, claro está, los dos tipos de expertise en un mismo directivo.

Las dos legislaturas tienen en común que en ambas se da un alto grado de expertise. Son muy reducidos los casos en los que un alto cargo no posea cierto nivel de expertise.

También coinciden en que la mayoría de altos cargos poseen un grado de expertise en ambos campos: temática y de gestión – 62,5% y 55,2% respectivamente –.

Distinguiendo entre los diferentes Ministerios, es evidente que al ser de carácter político el Ministerio de la Presidencia, se encuentran en él un menor número de miembros con un nivel expertise comparado a los otros dos Ministerios. Al tratarse de una diferencia muy significativa, podemos concluir que en el Ministerio de la Presidencia se le da un menor grado de importancia al nivel de expertise, atendiendo a otros criterios – políticos sobre todo - a la hora de designar los altos cargos.

Resumen del procesamiento de los casos

	Casos					
	Válidos		Perdidos		Total	
	N	Porcentaje	N	Porcentaje	N	Porcentaje
Partido al que está ligado por nombramiento o pertenencia * Expertise general (de gestión, temática o ambos) * Leg_term_nam (LEGISLATURA)	85	100,0%	0	,0%	85	100,0%

Tabla 17. Vinculación entre los partidos y la expertise.

Leg_term_nam (LEGISLATURA)	Expertise general (de gestión, temática o ambos)				Total
	No expertise	Expertise gestión	Expertise temática	Expertise temática y de gestión	
L9 (2008-11) Partido al que está ligado por nombramiento o pertenencia	1	0	8	3	12
Recuento % de Expertise general (de gestión,	100,0%	,0%	80,0%	8,6%	21,4%

			temática o ambos)						
		PSOE	Recuento	0	7	2	22	31	
			% de Expertise general (de gestión, temática o ambos)	,0%	70,0%	20,0%	62,9%	55,4%	
		PSOE y PP	Recuento	0	3	0	10	13	
			% de Expertise general (de gestión, temática o ambos)	,0%	30,0%	,0%	28,6%	23,2%	
	Total		Recuento	1	10	10	35	56	
			% de Expertise general (de gestión, temática o ambos)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	
L10 (2011-)	Partido al que está ligado por nombramiento o pertenencia	Sin vinculacion a partido	Recuento	2	0	9	3	14	
			% de Expertise general (de gestión, temática o ambos)	100,0%	,0%	100,0%	18,8%	48,3%	
		PP	Recuento	0	2	0	6	8	
			% de Expertise general (de gestión, temática o ambos)	,0%	100,0%	,0%	37,5%	27,6%	
		PSOE y PP	Recuento	0	0	0	7	7	
			% de Expertise general (de gestión, temática o ambos)	,0%	,0%	,0%	43,8%	24,1%	
	Total		Recuento	2	2	9	16	29	
			% de Expertise general (de gestión, temática o ambos)	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fuente: elaboración propia. Nota: N=85.

Por último, este cuadro refleja la relación entre la expertise y la vinculación al partido político.

La tónica general es similar a las anteriores: existe un alto nivel de expertise tanto temática como de gestión, independientemente del partido al que estén vinculados.

Concluimos a raíz de esto que los Directores Generales que hemos sometido a estudio poseen un alto nivel de profesionalización.

4. CONCLUSIONES.

Al comienzo de este trabajo hemos visto de forma general un marco teórico desde el que comprender los fenómenos de interés abordados – profesionalización y politización de las élites políticas administrativas –. En primer lugar se definió este último apoyándonos en los trabajos de PARRADO, ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN. La denominación de élites administrativas abarca varios conceptos: cargos políticos, *political appointees*, funcionarios políticos. Aunque la idea en sí de élites político-administrativas se refiere a una población mucho más restringida que el grupo de personas que reciben un nombramiento político para desempeñar un cargo en la Administración. Además, dos factores expresan cuál es el carácter y la tendencia de estas relaciones internas entre políticos y altos cargos administrativos. Por una parte, tenemos el desarrollo del *Estado administrativo* y, por otra, la acentuación de la *democracia política*. Después de trató el concepto de politización, también extraído de la obra de PARRADO, que define este fenómeno como “el proceso a través del cual la esfera política se impone sobre la administrativa”. Se han explicado también los dos tipos de politización existentes – politización de la estructura y politización de los grupos humanos –.

También se ha hecho mención a las diferentes tradiciones administrativas y la politización en diferentes países. En concreto, se han descrito la tradición anglosajona – EEUU y G. Bretaña –, la tradición del *Reichstaat* alemán – Alemania –, la tradición napoleónica – Francia – así como la tradición escandinava – Países Bajos –. Se ha concluido en este apartado que España queda dentro de la tradición napoleónica.

La politización de los altos cargos en España ha sido un punto en especial énfasis en nuestro trabajo, añadiéndose en este apartado el marco normativo relacionado con los cargos directivos y una aproximación histórica al fenómeno de politización. Luego se han descrito los objetivos del trabajo, que son ofrecer una aproximación empírica al fenómeno de la politización de los niveles directivos de la AGE, a través del análisis de las características de los Directores Generales y Secretarios Generales Técnicos en tres Ministerios durante las dos últimas legislaturas. Se han incluido además, las características que nos han permitido analizar dichos fenómenos. Éstas son el grado de relación con los partidos políticos que los nombran en el caso de la politización, y el nivel de “expertise” o especialización profesional de los individuos para el caso de la profesionalización.

Finalmente, y siendo núcleo del trabajo, se ha tratado de cumplir con los objetivos marcados

ofreciendo una serie de tablas que reflejan la información recogida en este estudio exploratorio. Por lo tanto, queda plasmado finalmente un análisis empírico de la profesionalización y la politización de los cargos directivos de la AGE.

Una vez descritos los principales puntos del trabajo, destacaremos diferentes aspectos y conclusiones que arroja el mismo. En primer lugar, puede observarse la existencia de un gran número de tradiciones administrativas en diferentes países. En cada uno de los países, el fenómeno de la politización se da de diferente manera (aunque pertenezcan a la misma tradición), teniendo países en los que su esfera administrativa está totalmente politizada – EEUU – a países en los que la politización es un fenómeno casi inexistente – G. Bretaña –.

Por su parte, en España históricamente se ha dado el fenómeno de la politización de manera más o menos visible. Especial reseña merece la época de la transición, donde se pasó de una estructura claramente burocratizada – aunque no exenta de politización –, a una estructura con mucha influencia del poder político sobre el administrativo.

La época actual se ve claramente influenciada por esta tendencia, teniendo como consecuencia una estructura politizada. Aunque también hay que añadir que existe diferente legislación para evitar el acceso a determinados puestos de una manera anárquica.

Con todo esto queremos decir que actualmente los cargos directivos de la Administración General del Estado están politizados – el simple hecho de ser cargos de libre designación denota este suceso –, aunque también se ha elaborado una legislación correspondiente que establece una serie de requisitos para el acceso a estos cargos. Por lo tanto, se produce la entrada de gente aparentemente preparada para desempeñar las labores propias de un Director General o un Secretario General Técnico. Añadir como dato interesante, que estando el PSOE en el gobierno los sujetos que accedieron a los cargos directivos provenían de grupos pertenecientes a la escala interna de la AGE, mientras que con el PP en el gobierno, muchos provenían de sectores externos a la organización – sector privado –.

Como conclusión final, añadimos que los fenómenos de la politización y la profesionalización son compatibles, siempre y cuando se establezca un sistema organizativo y una legislación que persigan ese propósito.

5. BIBLIOGRAFÍA.

- Aberbach Joel, Robert Putnam y Bert Rockman (1981) *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Salvador Parrado (1996). Las élites de la Administración Estatal. Estudio general y

pautas de reclutamiento. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.

- Salvador Parrado, César Colino y José Antonio Olmeda (2013) *Gobiernos y Administraciones Públicas en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- Juan Rodríguez Teruel (2011) *Los ministerios en la España democrática. Reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero (1976 – 2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- María Asensio (2008) *La evolución de los modelos de Estado y Administración*. Portugal: Instituto Nacional de Administração.

