

ÉLITES BUROCRÁTICAS Y TRANSICIONES A LA DEMOCRACIA: EL CASO ESPAÑOL (1975-1978)

BAUTISTA FAZIO¹

Universidad Austral

**Tesis distinguida de la Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Derecho,
Escuela de Gobierno, Universidad Austral**

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el rol que tuvieron las élites burocráticas en el proceso de transición a la democracia de España (1975-1978). La hipótesis presentada es que la actuación de estas élites incidió positivamente en la conclusión favorable del proceso de transición. El análisis presenta esta incidencia a partir de tres elementos que se relacionan con la condición transaccional de la transición española: la pertenencia de las élites burocráticas a los aparatos de poder del franquismo y su grado de influencia en los últimos Gobiernos del régimen y en los Gobiernos de la transición, su actitud de promoción abierta de la reforma frente a opciones de ruptura y de inmovilismo y su integración mayoritaria en la Unión de Centro Democrático (UCD).

Palabras clave: élites, burocracia, administración pública, transición a la democracia, neutralidad, política y administración, franquismo.

1 Politólogo por la Universidad Austral con estudios complementarios en las universidades de Georgetown y Salamanca y en la Fundación Botín. Profesor asistente de Historia Contemporánea en la Universidad Austral y asesor de comunicación estratégica en el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires. Miembro fundador de la Red Argentina de Servidores Públicos.
Correo electrónico: bfazio@mail.austral.edu.ar.

Bureaucratic Elites and Transitions to Democracy. The Spanish Case (1975-1978)

Abstract

The purpose of this case study paper is to analyze the role of bureaucratic elites in the Spanish process of democratic transition (1975-1978). The hypothesis stand is that the actions of these elites positively influenced the favorable conclusion of this process. The analysis presents this incidence in three elements that are related to the Spanish transition's transactional condition: the belonging of the bureaucratic elites to the power apparatus of the Franco regime and their degree of influence in the last governments of the regime and in the governments of the transition; their attitude of open promotion of reform over legal break-up and immobilization; and its majority integration in the center-right party "Unión de Centro Democrático" (UCD).

Key words: elites, bureaucracy, public administration, democratic transitions, neutrality, francoism.

1. Introducción

Considerando la transición española (1975-1978) como un proceso de tipo transaccional (Powell, 2016) de “reforma pactada-ruptura pactada” (Linz y Stepan, 1996), el objetivo de este artículo es analizar el rol que adquirieron las élites burocráticas en este proceso. La hipótesis aquí postulada es que estas incidieron positivamente en la conclusión favorable de la transición.

Desde nuestro análisis, el papel jugado por las élites burocráticas en la transición se expresó en tres formas de incidencia: en el lugar ocupado por las élites burocráticas en el tardo-franquismo, en la voluntad reformista de sus miembros y en la supuesta “neutralidad” asignada a los burócratas de élite en un partido político: la Unión de Centro Democrático (UCD).

2. Definiciones teórico-conceptuales para el análisis

2.1. Transición de “reforma pactada-ruptura pactada”

Linz y Stepan (1996) hacen una clasificación sobre los distintos tipos de régimen, pues el tipo de autoridad que se establezca con anterioridad a la transición condiciona mucho la posibilidad de consolidación posterior. Linz (1964, como se citó en Linz y Stepan, 1996) explora las características del franquismo para definirlo como un autoritarismo, pues sus características no terminaban de cuadrar con los de categorías totalitarias o posttotalitarias. Para Linz y Stepan (1996), los regímenes de tipo “autoritario” tienen una sociedad civil más o menos robusta junto con una sociedad de mercado funcionante. En este sentido, pueden tener, y en ocasiones tienen, un Estado de derecho establecido y un aparato administrativo-estatal funcionando (p. 56). Con todo, carecen de una sociedad política que pueda libremente disputarse el control del poder público.

Como la naturaleza del régimen condiciona la posterior transición a la democracia, Linz y Stepan (1996) exploran también una serie de posibles modelos de transición. A nuestros efectos, la más adecuada de tratar es la llamada “reforma pactada-ruptura pactada” o “transaccional” (Powell, 2016), en la cual se forjan pactos entre las élites moderadas del régimen y las élites moderadas de la oposición para ir hacia una reforma que termina en ruptura total con el régimen anterior (Linz, 1990; Linz y Stepan, 1996).

2.2. Las élites burocráticas

Las teorías clásicas de las élites (G. Mosca y V. Pareto, por ejemplo) parten de que “en toda sociedad hay unos que mandan, gobiernan y dirigen (la minoría) y otros (los más) que obedecen y son gobernados” (Valdivielso del Real, 2010, p. 862). Así pues, en nuestro caso, la definición de “élite” adquiere la posibilidad de ser adjetivada de acuerdo con el ámbito concreto de su influencia, como lo entienden los trabajos de Baena (1999) o Beltrán (1977). Así, cuando hablamos de “élites burocráticas”, hablamos de las minorías selectas o rectoras del aparato burocrático, como expone Beltrán (1977).

Pero esas élites no se dan en el contexto de cualquier burocracia, sino en el marco de la burocracia española, que no puede entenderse sin la contundencia de los cuerpos de funcionarios, la forma de organización propia de la tradición administrativa española, el “conjunto de funcionarios sometidos a un mismo estatuto particular y que tienen posibilidad de llegar a los mismos grados” (Enciclopedia Jurídica, 2020).

En síntesis, al hablar de las élites burocráticas, nos referimos a los funcionarios de los cuerpos de élite de la Administración General del Estado (AGE). En este sentido, dice Villoria Mendieta (1999) que los cuerpos son también “grupos sociales de presión y control que tienden a utilizar el entramado social en su provecho” (p. 102). Aún más, en el franquismo, “fueron el instrumento fundamental de organización de la función pública, pero también tenaces grupos de presión en defensa de intereses particulares” (Beltrán, 1994, p. 17).

Los llamados “cuerpos de élite” pueden delimitarse como aquellos que solicitaban la propiedad de un título universitario y de un examen de oposición (Gutiérrez Reñón, 1966). Así, al hablar de “élites burocráticas” nos referimos a personas pertenecientes a los cuerpos tradicionales de la administración: abogados del Estado, inspectores de Hacienda, administradores civiles del Estado, miembros de la carrera diplomática, etc. (Baena et al., 1984; Beltrán, 1977; Villoria Mendieta, 1999).

2.3. Política y administración

Las élites burocráticas españolas transitaron el paso del régimen autoritario a uno democrático. Las interacciones de estas con tales procesos constituyen el núcleo central de esta obra, por lo que resultaría imposible abordar esas cuestiones sin antes comprender la naturaleza teórica de la relación entre burocracia y democracia, entre política y administración. En ese sentido, parece preciso dar cuenta de dos atributos en esa dicotómica relación: la supuesta neutralidad de la burocracia frente al régimen democrático y su condición de autonomía. Ambas realidades están íntimamente relacionadas.

En estos temas se destaca la obra de Weber (Román Masedo, 1997; Villoria Mendieta, 2009). Su caracterización de la burocracia es sumamente conocida: es jerárquica, apoyada en reglas abstractas, impersonal, organizada y superespecífica (Allen, 2017). En este sentido, se basa en el supuesto de que la función pública está separada de la persona que la ejerce (Allen, 2017). Empero, bien aclara Allen (2017) que “the precondition for all this is that the official has to be appointed rather than elected”² (p. 113). La administración, para ser así, debe apoyarse no en la voluntad arbitraria de designación, sino en el conocimiento específico y formal. Por todo ello, la burocracia tiene una estabilidad que no tiene la política: es un aparato en constante funcionamiento, cuyo margen de actuación se acota a lo establecido en la ley (Allen, 2017). De estos postulados surgen dos ideas centrales: la condición de la burocracia como fuerza neutral y su capacidad para ser autónoma frente a la política.

2 “La precondition de esto es que el funcionario debe ser designado en lugar de elegido (popularmente)”.

En relación con la neutralidad, dice Beltrán (1977) que constituye un tipo ideal y que en la realidad concreta los límites entre política y administración no son para nada claros. La burocracia no es solo la fría ejecutora de las decisiones de la política, y la definición tanto de fines como de medios es una tarea en parte compartida.

En cuanto a la autonomía, las concepciones clásicas la consideraban un atributo central de la burocracia frente a las decisiones políticas (Alvarez Alvarez, 1987). Aún más, las élites burocráticas se habían educado en la importancia de la autonomía de los burócratas frente a las decisiones “ideológicas”. Bien dice Gutiérrez Reñón (1966) que “la tendencia a la autonomía (...) aparece así como una de las características más destacadas de los cuerpos superiores” (p. 44). Aún más, como aclara, este es un rasgo distintivo de la élite burocrática de España (Beltrán, 1977), quizá por su propia condición de grupo privilegiado.

3. De la dictadura a la democracia: reforma y ruptura pactadas (1975-1978)

No hay transición a la democracia que no comience con la crisis del régimen anterior (Linz y Stepan, 1996; Maravall y Santamaría, 1994). La crisis del franquismo puede rastrear su origen en diversos fenómenos: los cambios económicos y sociales, las profundas repercusiones políticas de estos dentro de los apoyos al régimen y el contexto internacional (Maravall y Santamaría, 1994). Aunque parezca paradójico, el régimen había entrado en crisis por su propia “incapacidad para abordar con éxito las consecuencias del cambio económico y social que él mismo había inducido” (Maravall y Santamaría, 1994, p. 125).

Evidentemente, el cambio económico y social producido en los “años de desarrollo”³ fue de una gran magnitud,⁴ lo que motivó un aumento de expectativas en la década de 1970 que complicó la legitimidad del franquismo. En ese contexto, el régimen se inmovilizó. Ante esto, las élites económicas, la Iglesia, las clases medias y los niveles superiores de la AGE comenzaron a pregonar la necesidad de reformas (Maravall y Santamaría, 1994). La reforma —y no la ruptura— parecía el camino indicado. En una sociedad moderna, secularizada, urbana e industrial, la legitimidad y autoridad del franquismo tambaleaba (Carr, 2015; Carr y Fusi, 1981; Juliá, 2010; Maravall y Santamaría, 1994; Powell, 2016).

Efectivamente, y utilizando el esquema conceptual de Linz y Stepan (1996), el régimen autoritario suponía ya la existencia de rasgos que facilitarían la posterior consolidación democrática: resabios de una sociedad civil medianamente libre, un Estado de derecho —aunque particular— en funcionamiento, una burocracia estatal “servible” y una economía desarrollada.

Sin embargo, para noviembre de 1975, la inquietud reposaba sobre la posibilidad de

3 Suele denominarse “años de desarrollo” al periodo comprendido entre 1959/1960 y 1973.

4 En diez años, de 1960 a 1970, la economía había crecido cerca del 7% anual, el PIB per cápita había pasado a ser el de una nación desarrollada, los salarios se habían duplicado y la clase media había escalado del 14% al 43% de la población (Maravall y Santamaría, 1994, p. 116; Powell, 2016, p. 479).

que el régimen que Franco había creado lo sobreviviera o muriese con él. ¿Era posible el franquismo sin Franco? ¿Estaba todo “atado y bien atado”?⁵ (Carr y Fusi, 1981).

Las Cortes franquistas proclamaron rey a Juan Carlos de Borbón a los dos días de la muerte del dictador. Aunque su presencia introdujo un cambio de época, no cesó de su cargo al entonces presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro (Prego, 1997). En esos meses hubo alguna intención modernizadora, pero las desavenencias entre Arias y el Rey se hicieron evidentes al poco tiempo, por lo que antes de que pudieran solicitárselo, Arias presentó su dimisión (Prego, 1997).

Como su sucesor, el Rey designó a Adolfo Suárez, que terminó por constituirse —junto con el Rey— como el artífice del cambio (Fusi, 2017, p. 238). A pesar de no haber sido bien recibido por la prensa democrática, Suárez encaró el proyecto de democratización y liberalización a la par (Contreras Casado y Cebrián Zazurca, 2015).

En septiembre de 1976, Suárez envió y aprobó en las Cortes —y luego por referéndum— el proyecto de la Ley para la Reforma Política, que, de alguna forma, suicidaba las Cortes franquistas y abría paso a las primeras elecciones (Contreras Casado y Cebrián Zazurca, 2015; Linz y Stepan, 1996; Prego, 1997). La aprobación y refrendo de la Ley habilitaron el llamado a elecciones libres, que se programaron para junio de 1977. Suárez recibió a la oposición democrática de forma pública y se continuaron las negociaciones para el definitivo proceso de legalización de los partidos políticos y la concesión de una amnistía general. Había una situación que complicaba el correcto desenvolvimiento de las elecciones generales: la legalidad del Partido Comunista de España (PCE), decretada en una operación política determinante en abril de 1977 (Prego, 1997).

Paralelamente, el propio Suárez se integró, en mayo de 1977, a la UCD, la alianza de distintas facciones demócratacristianas, conservadoras, liberales y socialdemócratas que recogía a muchos exfuncionarios del régimen de talante modernizador. En medio de la vuelta de los últimos exiliados, las elecciones se celebraron en junio de 1977. Los partidos ganadores resultaron ser la UCD y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

Lo fundamental de esos años giró en torno a los acuerdos a los que se llegaba en la Constitución para su aprobación, que se dio en las Cortes en octubre de 1978 y se refrendó positivamente en diciembre del mismo año (Fusi, 2017). Frente a un modelo de mayorías, España optó por uno de consensos a la hora de establecer la Constitución de 1978 (Linz y Stepan, 1996). Quizá, por primera vez en su historia, España tenía una Constitución a la que nadie percibía como impuesta (Powell, 2006). Además, el modelo escogido por España pasó también por un proceso de legitimación social intenso, con referéndum incluido (Linz y Stepan, 1996).

Entrada en vigor la Constitución, España terminó su transición política: era ahora una

5 Expresión utilizada para representar las posibilidades de que Franco hubiera dejado todo preparado para que su sucesor no pudiera modificar el régimen en lo esencial. Surge de una frase utilizada por Franco en el mensaje de fin de año de 1969: “Todo ha quedado atado y bien atado con mi propuesta y la aprobación por las Cortes de la designación como sucesor a título de Rey del príncipe don Juan Carlos de Borbón”.

democracia constitucional, con una naturaleza eminentemente diferente a la del régimen anterior. De alguna forma, el mecanismo elegido por la clase política terminó siendo satisfactorio para las demandas y necesidades de las llamadas “dos Españas”: era un procedimiento rupturista en el fondo —en tanto podía diferenciarse la discontinuidad entre un régimen y el otro— pero reformista en su procedimiento —en tanto se hizo siguiendo la legalidad— (Maravall y Santamaría, 1994). Es el ejemplo paradigmático de la tipología de “reforma pactada-ruptura pactada” que recogen Linz y Stepan (1996) o de “transición por transacción” de la que habla Powell (2016).

4. El tardofranquismo y el lugar de las élites burocráticas en la transición

Para noviembre de 1975, la cúpula y gran parte de los sectores de dirección del franquismo estaban copados por miembros de las élites burocráticas: más del 70% de las posiciones de designación política estaban integrados por funcionarios de estas élites (Beltrán, 1977). La presencia de las élites burocráticas era, por tanto, onerosa. De Miguel (1975, como se citó en Ortega, 1993-1994) tuvo a bien titular esta última etapa como “funcionarato”.

Ahora bien, esta presencia tan contundente de miembros de los cuerpos superiores no había sido siempre una regla en el régimen de Franco. En un comienzo, la conformación del régimen había estado a cargo de las tres grandes familias: la Iglesia, el Ejército y la Falange (Ortega, 1993-1994).

Empero, las reformas económicas liberalizadoras emprendidas durante la década de 1960 terminaron por propiciar una renovación de las cúpulas políticas (Ortega, 1993-1994). Estas fueron paulatinamente reemplazadas por los “tecnócratas”. Su conducción hizo evidente la necesidad de un proceso de profesionalización de la burocracia, que se emprendió a partir de 1957 (Arenilla Sáez, 2017; Canales Aliende, 2013). En tal sentido, esta modernización administrativa tuvo efectos contundentes entre las élites y “explica la actitud posterior de éstos durante la transición política, a favor de ella mayoritariamente” (Canales Aliende, 2013, p. 82).

La modernización de la profesión “indujo un proceso que facilitó la disolución del régimen franquista al afectar no solo la cultura política e intelectual sino también la política en sí” (Helsvig, 1999, p. 83). Así, las reformas planteadas desde una posición tecnocrática terminó propiciando el cambio posterior (Arenilla Sáez, 2017). En efecto, persistía una concepción superadora de la política. Frente al desprecio a la “ideología”, persistía en las élites burocráticas ideas de corte funcionalista (Juliá, 2019). En esa línea, autores como Arenilla Sáez (2017) y Powell (2016) hablan de las consecuencias de la reforma en generar una administración pública profesionalizada, apolítica y neutral. Dice Powell (2016) que, precisamente, fue por ello que “(...) durante la transición no resultó necesario depurar la burocracia ni expulsar a los militares de la esfera política” (p. 480). Esta posición es, al menos, discutible.

Está a la orden afirmar que las condiciones creadas en la década de 1960 fueron base firme

para el ascenso de las élites burocráticas: la profesionalización de la burocracia, el crecimiento económico, la expansión de las clases medias, etc. fueron produciendo el ascenso de una nueva clase de dirigentes, educados en estos valores. Como dice Ortega (1993-1994), estas nuevas élites dirigentes son “por su edad y trayectoria producto del régimen mismo” (p. 248). El franquismo, con sus consecuencias modernizadoras de la estructura social, terminó por crear a la clase dirigente que terminó por reemplazarlo (Ortega, 1993-1994): los cuerpos de élite tomaron control de la administración y luego de la política (Villoria Mendieta, 1999).

Aún más, la influencia de los cuerpos de élite no terminó en los llamados “altos cargos” del Gobierno, sino que se extendió también a las posiciones que se encuentran en medio de las dimensiones políticas y administrativas y a los puestos de carácter administrativo (Villoria Mendieta, 1999). Como podría resultar evidente con esto, la organización de los burócratas de élite en estas posiciones aseguraba así un sistema interconectado y aceitado de gestión.

Esta gran presencia de funcionarios de élite en los diferentes aparatos del régimen franquista nos da pie para pensar que se comienzan a producir diferentes intercambios, consensos y discusiones al interior de los grupos. Dentro del régimen, comenzó a verse cada vez más las discusiones propias de un sistema político plural, tales como las que se dieron a partir de la modesta liberalización de la prensa en 1966 con la llamada “Ley Fraga”. Bien dice Ortega (1993-1994) que “dentro del aparato burocrático generado por el Estado franquista tuvo lugar el que podríamos denominar ‘primer ensayo de transición’, puesto que en él coexistieron prácticamente todos los grupos que iban a estar después presentes en la democracia” (p. 251).

Así, los cuerpos superiores del aparato burocrático se convirtieron en un campo fértil de reclutamiento de las élites políticas del tardofranquismo (Beltrán, 1977). Tanto es así que hay visiones que asignan a estos burócratas el ser uno de los elementos centrales para entender la supervivencia del franquismo en esos años. No obstante, estas élites burocráticas no solo fueron las fuerzas posibilitadoras de la continuidad del tardofranquismo, sino también facilitadoras del proceso de transición: fueron quienes se impusieron como los iniciadores del proceso dentro del régimen.

En las transiciones de tipo “reforma pactada-ruptura pactada”, el comienzo del proceso transicional lo dan las propias fuerzas moderadas del régimen con las fuerzas moderadas de la oposición (Linz y Stepan, 1996; Powell, 2016). En este sentido, la transición en España fue “tutelada” por el régimen desde la muerte de Franco hasta las primeras elecciones democráticas de abril de 1977. Es decir, desde 1975 hasta 1977 el régimen continuaba decidiendo y acomodando sus acciones y políticas en función de su autoarrogada legitimidad. Así, podemos decir que quienes tutelaron el régimen hasta 1977 respondieron en gran parte a los deseos de las élites burocráticas. Es decir, si la transición se tuteló, en una primera etapa, por el régimen y este estaba altamente controlado y tutelado por las élites burocráticas, podría pensarse que la transición, aunque sea al principio, respondió al deseo de estas élites.

5. Las élites burocráticas y la reforma frente a la ruptura y el inmovilismo

El proceso elegido en España fue el de la reforma —“de la ley a la ley a través de la ley”—,⁶ pero el contenido y el final fue una ruptura con el modelo anterior. Existió, pues, un cambio de legitimidad desde la legalidad (Contreras Casado y Cebrián Zazurca, 2015).

En ese sentido, a la transición se le ha asignado el modelo teórico de “reforma pactada-ruptura pactada” (Linz y Stepan, 1996), que implica el abordaje del proceso desde las transacciones entre grupos, por lo que podemos hablar, también, de un modelo “transaccional” (Powell, 2016).

Este modelo de transición presupone que: i) la transición se haga desde las instituciones y con los mecanismos de reforma del régimen; ii) se dé un proceso de inclusión de los principales líderes de la oposición; iii) se dé un proceso de negociación entre las fuerzas moderadas del régimen y la oposición (Powell, 2016).

Efectivamente, “los moderados” fueron los promotores de la reforma frente a la mayoría de las actitudes rupturistas de la oposición y de la deriva inmovilista de los “duros” del régimen. Bien expresa esto Rodolfo Martín Villa⁷ cuando habla de lo que implicó la conformación del primer Gobierno de Adolfo Suárez: “Fuimos mal recibidos por la oposición antifranquista porque, (...) no aceptaba, como es lógico, a un Gobierno que nacía de la legalidad formalmente vigente. Fuimos recibidos mal por los ortodoxos del régimen anterior, porque éramos otra cosa. (...)” (Prego, 1997, p. 507).

En definitiva, los funcionarios de esos cuerpos de élite formaban parte de estos grupos moderados. En este sentido, una de las formas de incidencia de las élites burocráticas en el proceso de transición se dio a través de la promoción activa de la reforma como mecanismo de cambio frente a la ruptura.

Dicen Maravall y Santamaría (1994) que esta posición se hace nítida a partir de la década de 1960, cuando la legitimidad de base del franquismo empieza a tambalear. Frente al inmovilismo de los duros, surgieron en los sectores importantes de la economía, en las clases medias y en los cuerpos superiores de la administración pública ciertos impulsos de corte reformista (Maravall y Santamaría, 1994). Partían de la realista conclusión de que la supervivencia del régimen estaba cada vez más condicionada por el contexto (Villoria Mendieta, 1999).

Estos impulsos no buscaban una ruptura con la legalidad vigente: se apoyaban en la necesidad de que los cambios se hicieran a partir de ella y utilizando los mecanismos que el mismo régimen establecía. Así lo expresaba Suárez: “No puede existir ni existirá un vacío constitucional ni, mucho menos, un vacío de legalidad (...). El proceso de reforma se hará desde el imperio de la ley y con la firmeza necesaria para impedir el desorden” (como se citó en Contreras Casado y Cebrián Zazurca, 2015, p. 89).

6 Expresión atribuida a Torcuato Fernández-Miranda, quien fuera tutor del rey Juan Carlos, vicepresidente del Gobierno, ministro-secretario general del Movimiento y presidente de las Cortes.

7 Rodolfo Martín Villa fue delegado en las Cortes franquistas y ministro de la Gobernación en el primer Gobierno de Adolfo Suárez.

En esa línea, las élites burocráticas concibieron la reforma como un necesario paso adelante que debía preservar la estabilidad de la gestión y de los resultados. Preservar la estabilidad posibilitadora del desarrollo económico era imperioso, porque si bien las élites creyeron comprender que se podía seguir dando el mismo nivel de desarrollo económico en un entorno más democrático y plural (Linz y Stepan, 1996; Maravall y Santamaría, 1994), la condición para que tal proceso se diera era que la reforma se encarara desde la moderación. En este sentido, puede afirmarse que las élites burocráticas vieron más beneficios potenciales en la reforma que en el enfrentamiento que podía generar tanto la inmovilización como la ruptura sin pacto (Ortega, 1993-1994).

Hubo relación también entre los proyectos de corte reformista y la profesionalización de la AGE llevada a cabo durante la dictadura. Dice Beltrán (2010, como se citó en Arenilla Sáez, 2017) que los cambios acaecidos en esta reforma de 1964 resultaron relevantes para preparar a una camada de funcionarios que fueron clave en el apoyo a las reformas democráticas. En este sentido, el modelo contribuyó a preservar la estabilidad (Sánchez Medero y Sánchez Medero, 2010). Así pues, los principios de eficacia, de profesionalización, de modernización y de neutralidad, entre otros, permitieron sentar las bases para un futuro cambio de régimen (Arenilla Sáez, 2017; Canales Aliende, 2013).

Desde nuestra perspectiva, en estas consideraciones subyacían resabios de una ideología funcionalista que se apoyaba en la idea de que lo central no eran las ideas, sino las acciones. En el marco de este pensamiento, las élites burocráticas sostuvieron la imperiosa necesidad de que el Estado siguiera brindando con eficiencia los servicios que le eran propios.

Así pues, encontraban en la continuidad y en la estabilidad elementos centrales de la organización social. La burocracia jugaba el rol de “continuo estable”, cumpliendo una función estabilizadora que colaboraba con que el vacío de poder que era producto de la evidente transformación del modelo político no desembocase en un freno a los servicios que proveía el Estado (Baena et al., 1984).

6. El lugar de las élites burocráticas en la UCD

En el apartado anterior expusimos cómo se manifestó la promoción activa de la reforma frente a la ruptura. En ese sentido, frente a dos posturas diferenciadas, podríamos decir que la reforma fue “el camino del centro”. No deja de ser llamativo que uno de los partidos que más absorbió a miembros de las élites burocráticas fuera la Unión de Centro Democrático.

Surgida en el albor de la democracia, la condición determinante de la UCD fue su identificación con el Gobierno y, por tanto, con sus proyectos moderados y reformistas (Prego, 1997). No obstante, en la UCD se daba una llamativa amalgama de realidades y de pensamientos. En ese sentido, las tensiones en el campo de la ideología hacían que se perfilara como “un partido del poder y desde el poder, era una miscelánea de apetencias, tendencias ideológicas, procedencias variadas y facciones antagónicas” (Ortega, 1993-1994, p. 252).

Es que la UCD, más que una coalición establecida, era un conglomerado de partidos y “familias” ideológicas (Caciagli, 1986; Huneeus, 1985, como se citaron en Ortega, 1993-1994; Tezanos, 1989, como se citó en Molina Jiménez, 2011).

En efecto, está a la orden decir que la UCD fue ante todo el partido del Gobierno y, por tanto, el partido del presidente, de la reforma y de gran parte de las élites burocráticas. Consecuentemente, podría afirmarse que sus votos son “votos que se han dado no a un partido, no a una ideología, no a un programa. Son votos que se han dado sencillamente al Gobierno” (León Casas, 2012, como se citó en Ortiz Heras, 2012). Pues la UCD era la representación de la moderación y su identificación se daba con el talante reformista del Gobierno.

Ante la indefinición en una amplia variedad de temas,⁸ el rédito de la UCD se sacaba con su apoyo a grandes valores, como la honestidad, la democracia y, más fundamentalmente, la moderación (Ortiz Heras, 2012). En otras palabras, buscaba representar “el verdadero espíritu de reconciliación de la transición, que, sin duda, se pretendía autenticar desde el Gobierno” (Ortiz Heras, 2012, pp. 8-9).

Así pues, el talante reformista de la UCD se lo otorgaba su composición, en la cual resaltaban los miembros de las élites burocráticas (Canales Aliende, 2013; Ortega, 1993-1994; Villoria Mendieta, 1999). Ortega (1993-1994), por ejemplo, habla de una presencia “abultada” de burócratas en la formación centrista, pues, como aclara Canales Aliende (2013), “la presencia de altos funcionarios, procedentes de la élite, fue notable en los gobiernos de la transición, y en especial la UCD de Adolfo Suárez” (p. 91). Si la UCD era el partido del Gobierno, el Gobierno era de las élites burocráticas: de 1975 a 1982, el 83% de los ministros y cerca del 75% de los subsecretarios pertenecían a los cuerpos superiores de la administración (Villoria Mendieta, 1999). En efecto, los burócratas no eran para 1977 ni neutrales ni apáticos a la realidad política. Al contrario, al margen de sus propias consideraciones de la política y de la administración, muchos de ellos se integraron en el partido de Gobierno.

La conceptualización de “neutralidad” de Alvarez Alvarez (1987) suponía que una actuación neutral implicaba la participación de los funcionarios con independencia de la ideología. Así pues, la supuesta separación teórica de política y administración constituyó, en nuestro caso, en gran parte una ficción. Gobierno y administración se confundieron con partido y la UCD terminó siendo el partido de los burócratas.

No obstante, esta presunción puede ser discutida. Esto se da porque, a pesar de que la UCD se institucionalizó en 1978 como partido político (Molina Jiménez, 2011; Rodríguez Teruel, 2006), la formación terminó por disolverse pocos años después, en medio de los retos que impuso la consolidación democrática. En ese sentido, funcionó como “un instrumento-puente, surgido en las circunstancias excepcionales de la transición” (Powell, 2006, p. 24). De alguna manera, su funcionamiento se dio como el de un partido destinado a realizar el cambio, y una vez asegurada su realización, terminó por derrumbarse (Ortega, 1993-1994; Powell, 2006). Consecuentemente, podría pensarse que la UCD fue un instru-

8 De hecho, en la UCD existía una amplia variedad de posiciones sobre muchos de los temas de discusión política (Ortiz Heras, 2012).

mento excepcional, heterogéneo, sin fortaleza ideológica, un utensilio de reforma creado para cumplir su objetivo.

Utilizando categorías de Panenbianco (1990, como se citó en Malamud, 2003), quizá podríamos hablar de un partido de tipo profesional-electoral. En estos, se destaca la identificación del partido con problemas concretos. Acaso puede ser que ese “problema concreto” haya sido los temas que rodearon la transición y que, una vez resuelto, el partido perdió su razón de ser. Así, su fortaleza como partido de centro, articulador de la reforma y capitán de la moderación, fue también su gran punto débil.

7. Conclusión

A lo largo del artículo hemos buscado adentrarnos en el rol de las élites burocráticas en el proceso de transición a la democracia para entender su interacción.

Para comenzar, exploramos cómo esa incidencia se manifestó en la participación mayoritaria de las élites burocráticas en los últimos Gobiernos del franquismo y en los de la transición. La llegada de las élites burocráticas al poder político se había dado luego de los intentos de profesionalización de la función pública de la década de 1960. En efecto, las consecuencias a largo plazo de los intentos de conseguir una burocracia neutral y autónoma terminaron generando una camada de funcionarios que —sobre estos valores— se integraron a los Gobiernos de Franco y luego a los de la transición. Así pues, más que una desideologización de las estructuras burocráticas, el franquismo creó desde la administración una camada de políticos con rasgos ideológicos de corte funcional.

En segundo lugar, observamos cómo las élites burocráticas promovieron la voluntad transaccional necesaria para que se dé la transición, tanto por su pertenencia sociológica como por su condición. Empero, la actitud reformista suponía también una posición de cambio desde la legalidad, pues la estabilidad aparecía como un valor a ser preservado. Podría afirmarse que la voluntad moderada de las élites burocráticas corrió por el carril del centro.

En el centro decía estar la UCD. Aunque en su composición se mezclaban una importante cantidad de visiones y realidades, consideramos que su rasgo distintivo fue su actitud de moderación. En efecto, fue el partido del Gobierno y, por tanto, de la reforma. En ese sentido, la supuesta separación entre política y administración se volvió más ficción si cabe: la UCD terminó siendo el partido de los burócratas.

En nuestra hipótesis habíamos hablado de una incidencia “positiva” de las élites burocráticas en el proceso transicional, pues facilitó el cambio de legitimidad evitando el salto de legalidad y la inestabilidad. En una transición de tipo transaccional como la española, las élites burocráticas incidieron positivamente como facilitadoras de la moderación y de la reforma.

Bibliografía

- Allen, K. (2017). *Weber: Sociologist of Empire* (1ª ed.). Pluto Press.
- Alvarez Alvarez, J. (1987). Neutralidad política y carrera administrativa de los funcionarios públicos. *Documentación Administrativa*, (210-211), 71-95. <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/download/4941/4995>.
- Arenilla Sáez, M. (2017). Cuatro décadas de modernización vs. reforma de la Administración pública en España. *methaodos revista de ciencias sociales*, 5(2), 302-317. <https://doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.190>.
- Baena, M. (1999). *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992): Un estudio cuantitativo sobre parlamento, gobierno y administración y gran empresa*. Tecnos.
- Baena, M., Garrido, L. y Pizarro, N. (1984). La élite española y la presencia en ella de los burócratas. *Documentación Administrativa (INAP)*, 200, 73-131. <https://revistasonline.inap.es/index.php/DA/article/view/4761>.
- Beltrán, M. (1977). *La élite burocrática española*. Fundación Juan March.
- Beltrán, M. (1994). *Política y administración bajo el franquismo: La reforma administrativa y los planes de desarrollo*. Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Canales Aliende, J. M. (2013). La Administración y la Función Pública durante la Transición política española (1975-1978): una aproximación y unas lecciones aprendidas. *Res Publica. Revista De Historia De Las Ideas Políticas*, 30, 77-92. <https://revistas.ucm.es/index.php/RPUB/article/view/47913>.
- Carr, R. (2015). *España: de la restauración a la democracia, 1875-1980*. Ariel.
- Carr, R. y Fusi, J. P. (1981). *Spain, Dictatorship to Democracy* (2ª ed.). Allen & Unwin.
- Contreras Casado, M. y Cebrián Zazurca, E. (2015). La Ley para la Reforma Política: Memoria y legitimidad en los inicios de la transición española a la democracia. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 168, 77-114. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.168.03>.
- Enciclopedia Jurídica. (2020). Cuerpo de funcionarios. <https://bit.ly/3p0qSSt>.
- Fusi, J. P. (2017). *Historia mínima de España* (7ª ed.). El Colegio de México/Turner.
- Giménez Martínez, M. A. (2012). Las primeras Cortes del Franquismo, 1942-1967: una dócil cámara para la dictadura. *Vínculos de Historia*, (1), 247-270. <http://www.vinculosdehistoria.com/index.php/vinculos/article/view/16>.
- Gutiérrez Reñón, A. (1966). Estructura de la burocracia española: Notas para su estudio. *Revista española de la opinión pública*, (3), 23-50. <https://doi.org/10.2307/40180529>.
- Helsvig, K. (1999). La reforma administrativa de los sesenta y la transición democrática. *GAPP*, (15), 83-93. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=186168>.
- Juliá, S. (2010). Né reforma, né rottura: solo una transizione della dictadura alla democrazia. *Ventesimo Secolo. Rivista di Studi sulle Transitioni*, 23, 1-31. http://www.santosjulia.com/Santos_Julia/2010-13_files/Ni%20reforma%2C%20ni%20ruptura.pdf.
- Juliá, S. (2019). *Demasiados retrocesos. España 1898-2018* (1ª ed.). Galaxia Gutenberg.
- Linz, J. (1990). Transiciones a la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 51, 7-33. <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=695&autor=JUAN+J.+LINZ>.
- Linz, J. J. y Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: southern Europe, South America, and post-communist Europe*. The Johns Hopkins University Press.
- Malamud, A. (2003). Partidos políticos. En Pinto, J. (Ed.), *Introducción a la Ciencia Política* (4ª ed., pp. 321-350). Eudeba.
- Maravall, J. M. y Santamaría, J. (1994). El cambio político en España y las perspectivas de la democracia. En O'Donnell, G., Schmitter, P. C. y Whitehead, L. (Eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario: Europa Meridional - I* (pp. 112-164). Paidós.
- Molina Jiménez, J. D. (2011). La desintegración de la UCD: estado de la cuestión. *El Futuro del Pasado*, 2, 255-264. <https://doi.org/10.14201/fdp.24648>.

- Ortega, F. (1993-1994). Del patrimonialismo a la competitividad: élites y sistema de valores en España. *Política y Sociedad*, 14/15, 245-258. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO9394110245A/30380>.
- Ortiz Heras, M. (2012). Militancia de partido en la cultura política de la transición. El caso de la UCD. *Alcores*, 14, 1-25. https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/3928/1_1404810617-manuel%20ortiz.doc?sequence=1.
- Powell, C. (2006). El camino a la democracia en España. *Cuadernos de la España Contemporánea*, (1), 5-28. <https://charlespowell.eu/wp-content/uploads/2006/12/camino.pdf>.
- Powell, C. (2016). España. Transición por transacción. En Bitar, S. y Lowenthal, A. F. (Eds.), *Transiciones democráticas. Enseñanzas de líderes políticos* (pp. 477-488). Galaxia Gutenberg.
- Prego, V. (1997). *Así se hizo la transición*. Plaza y Janés.
- Rodríguez Teruel, J. (2006). *Los ministros de la España democrática* (Tesis doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Román Masedo, L. (1997). Política y administración. Algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, (98), 115-135. <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/20324>.
- Sánchez Medero, G. y Sánchez Medero, R. (2010). El sistema civil de carrera en España: desde el franquismo hasta la democracia. *Revista Enfoques*, IX(14), 177-193. <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/116/96>.
- Valdivielso del Real, R. (2010). Aportaciones, problemas y desafíos en el estudio de las élites y conjuntos de poder. En Arenilla Sáez, M. (Ed.), *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar* (pp. 861-878). INAP.
- Villoria Mendieta, M. (1999). El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación. *Revista Española de Ciencia Política*, 1(1), 97-125. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37290/20808>.
- Villoria Mendieta, M. (2009). La dirección pública profesional en España. En Olmeda, A. P., Jiménez Asensio, R. y Villoria Mendieta, M. (Eds.), *La Función Directiva Profesional* (pp. 65-118). Marcial Pons.