

Els alts càrrecs: política i administració a la Generalitat de Catalunya

Jordi Matas Dalmases

ADVERTIMENT. La consulta d'aquesta tesi queda condicionada a l'acceptació de les següents condicions d'ús: La difusió d'aquesta tesi per mitjà del servei TDX (www.tesisenxarxa.net) ha estat autoritzada pels titulars dels drets de propietat intel·lectual únicament per a usos privats emmarcats en activitats d'investigació i docència. No s'autoritza la seva reproducció amb finalitats de lucre ni la seva difusió i posada a disposició des d'un lloc aliè al servei TDX. No s'autoritza la presentació del seu contingut en una finestra o marc aliè a TDX (framing). Aquesta reserva de drets afecta tant al resum de presentació de la tesi com als seus continguts. En la utilització o cita de parts de la tesi és obligat indicar el nom de la persona autora.

ADVERTENCIA. La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes condiciones de uso: La difusión de esta tesis por medio del servicio TDR (www.tesisenred.net) ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia. No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servicio TDR. No se autoriza la presentación de su contenido en una ventana o marco ajeno a TDR (framing). Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos. En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

WARNING. On having consulted this thesis you're accepting the following use conditions: Spreading this thesis by the TDX (www.tesisenxarxa.net) service has been authorized by the titular of the intellectual property rights only for private uses placed in investigation and teaching activities. Reproduction with lucrative aims is not authorized neither its spreading and availability from a site foreign to the TDX service. Introducing its content in a window or frame foreign to the TDX service is not authorized (framing). This rights affect to the presentation summary of the thesis as well as to its contents. In the using or citation of parts of the thesis it's obliged to indicate the name of the author.

**ELS ALTS CÀRRECS: POLÍTICA I ADMINISTRACIÓ
A LA GENERALITAT DE CATALUNYA**

Jordi Matas Dalmases

Quadre 39

PUNTUACIÓ DONADA A ALTRES ORGANITZACIONS SEGONS LA UBICACIÓ DELS ALTS CÀRRECS EN L'EIX ESQUERRA-DRETA

		Esquerra	Dreta
Amnistia Internacional	+	93%	90%
	-	5%	3%
	?	2%	7%
Greenpeace	+	78%	72%
	-	15%	21%
	?	7%	7%
Crida a la Solidaritat	+	42%	35%
	-	51%	55%
	?	7%	10%
Front d'Alliberament Gal	+	32%	24%
	-	58%	66%
	?	10%	10%
Opus Dei	+	15%	21%
	-	73%	69%
	?	12%	10%
		n=41	n=29

Esquerra: alts càrrecs que en l'eix esquerra-dreta s'autoubiquen en les posicions 3, 4 i 5.

Dreta: alts càrrecs que en l'eix esquerra-dreta s'autoubiquen en les posicions 6, 7, 8 i 9.

+ : puntuació de 5 o més (simpatia).

- : puntuació de menys de 5 (antipatia).

? : NS-NC.

Per acabar aquesta anàlisi del grau de simpatia i antipatia per diversos partits i organitzacions, cal reiterar l'alt nivell de resposta aconseguit en aquesta pregunta, que *a priori* semblava difícil. Com ja s'ha dit, només hi ha tres alts càrrecs que van refusar de respondre tota la pregunta, entre els quals no n'hi ha cap d'afiliat. Però, a més, hi ha organitzacions amb un percentatge més alt de manca de resposta que altres (taula 47), la qual cosa permet calibrar la dificultat (sigui pels motius que sigui) dels alts càrrecs per expressar-ne el grau de simpatia. Les organitzacions i els partits amb un nivell més alt de resposta són els següents: els sindicats CCOO i

UGT, els partits polítics amb representació parlamentària a Catalunya tret dels dos que formen la coalició CiU (és a dir, ERC, PSC, IC i PP) i Amnistia Internacional. En tots aquests casos, només no van respondre aquells que directament es van negar a respondre tota la pregunta. Pel que fa a les organitzacions amb un percentatge més alt de manca de respostes, cal destacar-ne quatre on els NS-NC sobrepassen la barrera del 10%: el Front d'Alliberament Gai de Catalunya, Catalunya Lliure, l'Opus Dei i la Unió de Pagesos. Els NS-NC de les tres primeres cal interpretar-los més com una voluntat de no voler donar l'opinió sobre aquestes organitzacions, mentre que els NS-NC de la Unió de Pagesos, que és on n'hi ha un percentatge més elevat, cal interpretar-los, com així ho van expressar els mateixos alts càrrecs, com un desconeixement o un coneixement escàs de l'activitat d'aquest sindicat agrícola. En general, doncs, hi ha un nivell més alt de respostes en els partits polítics, que baixa en les organitzacions econòmiques i que, finalment, encara baixa més en les altres organitzacions.

Taula 47

PERCENTATGES DE NS-NC EN LA PUNTUACIÓ ALS PRINCIPALS PARTITS I ORGANITZACIONS

Unió de Pagesos	13,0%
Opus Dei	11,7%
Catalunya Lliure	11,7%
Front d'Alliberament Gai	10,4%
Crida a la Solidaritat	9,1%
CEPYME	7,8%
Greenpeace	6,5%
Carbra de Comerç (BCN)	5,2%
CDC	5,2%
CEOE	5,2%
Foment del Treball	5,2%
UDC	5,2%
Amnistia Internacional	3,9%
CCOO	3,9%
ERC	3,9%
IC	3,9%
PP	3,9%
PSC	3,9%
UGT	3,9%

n=77

4.5.2. *Influència en la decisió política a Catalunya de diversos grups, cossos, institucions i càrrecs polítics de l'Administració*

En aquest darrer punt del capítol quart m'interessa veure quina és la percepció que tenen els alts càrrecs del funcionament del sistema polític català i, més concretament, quina influència política creuen els alts càrrecs que tenen a Catalunya els següents grups, cossos, institucions i càrrecs polítics de l'Administració: els partits polítics, els sindicats, les organitzacions patronals, els mitjans de comunicació, l'Església catòlica, els militars, el Govern central, el president de la Generalitat, els consellers, els secretaris generals, els directors generals, els caps de gabinet, els funcionaris i els ciutadans⁶⁵.

Sobre cadascun, pregunto als alts càrrecs quina és la seva influència política actual, i per respondre els dono quatre possibles respostes: molta influència, bastant d'influència, poca influència i gens d'influència. I seguidament els demano que em diguin si creuen que n'haurien de tenir més, igual o menys. En aquestes preguntes també cal destacar que el nivell de respostes és molt alt. En la majoria tots responen, i és en la pregunta sobre la influència política dels caps de gabinet on hi ha el percentatge més alt de NS-NC (que només és del 6,5%).

Per poder fer un estudi més ordenat, faré tres grups d'anàlisi: un primer grup, on hi ha els partits polítics, els sindicats i les patronals; un segon grup, amb

⁶⁵ Preguntes similars a aquesta la trobem en pocs estudis sobre elits político-administratives com ara el de ELDERSVELD, KOOIMAN i VAN DER TAK sobre les elits de l'Administració holandesa (ELDERSVELD, S. J.; KOOIMAN, J.; TAK, T. VAN DER. *Elite Images of Dutch Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1981, pàg. 204).

A l'estudi d'ANTON sobre les elits de l'Administració sueca, hi trobem dades comparades que ens indiquen els grups més influents en diversos països segons el parer de les elits de l'Administració:

A la Gran Bretanya: 1) ministres, 2) alts funcionaris i 3) membres del partit dirigent.

A Alemanya: 1) membres del partit dirigent, 2) ministres i 3) premsa.

A Itàlia: 1) membres del partit dirigent, 2) sindicats i 3) ministres.

A Holanda: 1) sindicats, 2) ministres i 3) premsa.

A Suècia: 1) ministres, 2) sindicats i 3) diputats.

Als Estats Units: 1) diputats, 2) ministres i 3) alts funcionaris.

(ANTON, T. J. *Administered Politics: Elite Political Culture in Sweden*. Boston: Martinus Nijhoff Publishing, 1980, pàg. 135).

els tres poders fàctics clàssics: els mitjans de comunicació, l'Església catòlica i els militars; un tercer grup, amb els funcionaris i els ciutadans, i, finalment, un quart grup, amb el president de la Generalitat i els càrrecs de designació política de l'Administració catalana: els consellers, els secretaris generals, els directors generals i els caps de gabinet⁶⁶.

Abans d'entrar en l'estudi d'aquests quatre grups, i per donar una primera visió general, presento un quadre (quadre 40) amb les respostes predominants (aquelles que han obtingut els percentatges més elevats). D'aquesta primera visió se'n pot desprendre que, des de la perspectiva dels alts càrrecs, a Catalunya actualment hi ha una gran influència en la decisió política de diversos actors socials, institucions i càrrecs polítics de l'Administració, dels quals cal destacar els mitjans de comunicació, el Govern central i el president de la Generalitat. Aquells que tenen poc ressò en la decisió política a Catalunya són, segons la majoria d'alts càrrecs, els ciutadans, els funcionaris, els caps de gabinet, l'Església catòlica i, sobretot, els militars. Pel que fa a la influència desitjada, la majoria d'alts càrrecs està a favor de mantenir l'*statu quo* i, sobretot, són partidaris que disminueixi la influència que tenen els mitjans de comunicació i el Govern central i, en canvi, que augmenti la influència dels ciutadans. Per tant, si s'enllaça la influència actual amb la desitjada es pot arribar a la conclusió que, segons la majoria dels alts càrrecs, qui té molta influència i qui ha de ser el que en tingui més és el president de la Generalitat (ja per als altres dos que actualment en tenen molta, la majoria d'alts càrrecs en reivindiquen menys). A l'altra cara de la moneda hi ha els militars, els quals, segons la majoria dels alts càrrecs, actualment no tenen gens d'influència i ja està bé sigui així.

⁶⁶ Pel que fa a la influència del Govern central, les respostes ja han estat analitzades prèviament per poder mesurar la dosi de nacionalisme dels alts càrrecs. No obstant això, ara en tornaré a parlar molt breument

Quadre 40**RESPOSTES PREDOMINANTS SOBRE LA INFLUÈNCIA POLÍTICA ACTUAL I DESITJADA A CATALUNYA DE DIVERSOS GRUPS, COSSOS, INSTITUCIONS I CÀRRECS POLÍTICS DE L'ADMINISTRACIÓ**

	Influència actual	Influència desitjada
Partits polítics	BASTANT	IGUAL
Sindicats	BASTANT	IGUAL
Organitzacions patronals	BASTANT	IGUAL
Mitjans de comunicació	MOLTA	MENYS
Església catòlica	POCA	IGUAL
Militars	GENS	IGUAL
Govern central	MOLTA	MENYS
President de la Generalitat	MOLTA	IGUAL
Consellers	BASTANT	IGUAL
Secretaris generals	BASTANT	IGUAL
Directors Generals	BASTANT	IGUAL
Caps de gabinet	POCA	IGUAL
Funcionaris	POCA	IGUAL
Ciutadans	POCA	MÉS

La distribució de les respostes predominants segons la filiació política dels alts càrrecs permet elaborar el quadre següent, amb el qual també obtenim una visió general, però més específica.

Quadre 41

RESPOSTES PREDOMINANTS SOBRE LA INFLUÈNCIA POLÍTICA ACTUAL I DESITJADA A CATALUNYA DE DIVERSOS GRUPS, COSSOS, INSTITUCIONS I CÀRRECS POLÍTICS DE L'ADMINISTRACIÓ, SEGONS LA FILIACIÓ POLÍTICA DELS ALTS CÀRRECS

"INDEPENDENTS"		
	Influència actual	Influència desitjada
Partits polítics	BASTANT	IGUAL
Sindicats	BASTANT	IGUAL
Organitzacions patronals	BASTANT	IGUAL
Mitjans de comunicació	MOLTA	MENYS
Església catòlica	POCA	IGUAL
Militars	POCA	IGUAL
Govern central	MOLTA	MENYS
President Generalitat	MOLTA	IGUAL
Consellers	BASTANT	IGUAL
Secretaris generals	POCA	IGUAL
Directors Generals	POCA	IGUAL
Caps de gabinet	POCA	IGUAL
Funcionaris	POCA	IGUAL
Ciutadans	BASTANT	MÉS

AFILIATS A CDC		
	Influència actual	Influència desitjada
Partits polítics	MOLTA	IGUAL
Sindicats	POCA	IGUAL/MENYS
Organitzacions patronals	BASTANT	IGUAL
Mitjans de comunicació	MOLTA	MENYS
Església catòlica	POCA	IGUAL
Militars	GENS	IGUAL
Govern central	MOLTA	MENYS
President Generalitat	MOLTA	IGUAL
Consellers	MOLTA/BAST.	IGUAL
Secretaris generals	BASTANT	IGUAL
Directors Generals	BASTANT	IGUAL
Caps de gabinet	POCA	IGUAL
Funcionaris	BASTANT	IGUAL
Ciutadans	POCA	MÉS

AFILIATS A UDC		
	Influència actual	Influència desitjada
Partits polítics	BASTANT	IGUAL
Sindicats	BASTANT	MENYS
Organitzacions patronals	BASTANT	IGUAL
Mitjans de comunicació	MOLTA	IGUAL/MENYS
Església catòlica	POCA	IGUAL
Militars	GENS	IGUAL
Govern central	BASTANT	MENYS
President Generalitat	MOLTA	IGUAL
Consellers	BASTANT	IGUAL
Secretaris generals	BASTANT	IGUAL
Directors Generals	POCA	IGUAL
Caps de gabinet	POCA	IGUAL
Funcionaris	POCA	IGUAL
Ciutadans	BASTANT	MÉS/IGUAL

Els alts càrrecs "independents" es distingeixen d'aquells que estan afiliats pel fet d'atorgar més influència actual als militars i menys als secretaris generals, mentre que els alts càrrecs democratacristians es distingeixen de la resta per qualificar l'actual influència del Govern central de bastant i no de molta. Però els que donen respostes més diferents dels altres són els alts càrrecs convergents, els quals, en general, són els que atorguen més influència actual sobretot als partits polítics, als funcionaris, als consellers i als directors generals. Els alts càrrecs afiliats a Convergència també es distingeixen dels altres perquè donen menys influència política actual als sindicats i als ciutadans. Pel que fa als sindicats, mentre que la majoria dels "independents" consideren que han de tenir la influència que tenen ara, en aquells que estan afiliats (a CDC o a UDC) la resposta majoritària és considerar que n'haurien de tenir menys. Finalment, el gruix dels alts càrrecs "independents" i dels democratacristians consideren que l'únic que té i ha de tenir molta influència és el president de la Generalitat, mentre que la majoria dels convergents pensen que, a més del president de la Generalitat, també tenen i han de tenir un gran pes els partits polítics. Tots ells, sigui quina sigui la filiació política, consideren el president de la Generalitat (que és l'únic dels catorze grups, coscos, institucions i càrrecs polítics de l'Administració analitzats que és unipersonal) molt influent actualment i el màxim influent desitjable. Aquesta primera visió general, però, cal matisar-la i completar-la amb una anàlisi més aprofundida.

4.5.2.1. Influència política a Catalunya dels partits, dels sindicats i de les organitzacions empresarials

Segons la majoria d'alts càrrecs de l'Administració catalana, els partits polítics, els sindicats i les organitzacions patronals influeixen clarament en la decisió política a Catalunya (quadre 42). De tots ells, són els partits els que en tenen més: el 90% dels alts càrrecs consideren que els partits polítics tenen molta

o bastant influència⁶⁷, mentre que en el cas de sindicats i patronals el percentatge baixa fins a aproximadament les tres quartes parts⁶⁸. El que més diferencia sindicats i patronals és la influència desitjada que expressen els alts càrrecs, ja que, mentre que el 30% en demanen menys per a les organitzacions patronals, el percentatge que en demana menys per als sindicats puja més de deu punts. En uns i altres el percentatge d'alts càrrecs que desitgen que els grups de pressió econòmics tinguin menys influència es pot considerar alt. Pel que fa a la influència desitjada dels partits polítics, més del 80% consideren que ja està bé la que tenen actualment i només el 10% en demanen menys.

⁶⁷ Justament aquest mateix percentatge és el que trobem de diputats del Parlament de Catalunya que consideren que els líders dels partits polítics catalans tenen molta o bastant influència (MORATA, F. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico". A *Revista de Estudios Políticos* 1992, núm. 76, pàg. 279).

⁶⁸ Concretament, el 62,4% i el 68,8% dels alts càrrecs consideren que els sindicats i les organitzacions patronals, respectivament, tenen molta o bastant influència. L'elit parlamentària catalana dóna menys pes als sindicats (el 23,9% dels diputats del Parlament de Catalunya consideren que els sindicats tenen molta o bastant influència) i més a les organitzacions patronals (el 80,3% consideren que tenen molta o bastant influència) (MORATA, F. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico". A *Revista de Estudios Políticos* 1992, núm. 76, pàg. 279).

Pel que fa als alts càrrecs de l'Administració catalana es pot percebre com els que tenen més contactes amb els sindicats (segons la seva agenda política, que analitzarem més endavant) tendeixen a donar-los més influència política actual i en el cas de la patronal, passa just al contrari: aquells que tenen més relacions amb les patronals tendeixen a donar-los-en menys.

Quadre 42

INFLUÈNCIA POLÍTICA ACTUAL I DESITJADA A CATALUNYA DELS PARTITS POLÍTICS, ELS SINDICATS I LES ORGANITZACIONS PATRONALS *

	Influència actual		Influència desitjada	
Partits Polítics	Molta	40,3%	Més	7,8%
	Bastant	49,4%	Igual	81,8%
	Poca	10,3%	Menys	10,4%
	Gens	-		
Sindicats	Molta	18,2%	Més	13,0%
	Bastant	44,2%	Igual	42,9%
	Poca	35,1%	Menys	41,6%
	Gens	2,6%		
Organitzacions Patronals	Molta	10,4%	Més	9,1%
	Bastant	58,4%	Igual	57,1%
	Poca	23,4%	Menys	29,9%
	Gens	5,2%		
	n=77		n=77	

* Els percentatges que falten corresponen als NS-NC.

Entre els alts càrrecs que s'autobriquen en posicions d'esquerra i els que ho fan en posicions de dreta, hi ha algunes diferències pel que fa a la influència desitjada de sindicats i patronal. Així, mentre que poc més d'un terç dels primers i més de la meitat dels segons estan a favor de la disminució de la influència actual dels sindicats, un 40% dels que se situen en posicions d'esquerra i un 20% dels que se situen en posicions de dreta estan a favor de disminuir la influència actual de la patronal. I també es pot veure com els que mostren antipatia pels sindicats reivindiquen més que els que hi mostren simpatia una disminució de la seva influència actual, i el mateix passa en el cas de les patronals. Les tres quartes parts dels que mostren antipatia per CCOO i la meitat dels que en mostren per la UGT pensen que els sindicats haurien de tenir menys influència. En canvi, entre els que mostren simpatia per ambdós sindicats, ho pensen el 30%. I la meitat dels que

mostren antipatia per la CEOE i un terç dels que en mostren per la CEPYME pensen que la patronal hauria de tenir menys influència que la que té ara, mentre que així ho pensen menys del 30% dels que mostren simpatia per aquestes dues organitzacions.

Es poden percebre algunes diferències entre els alts càrrecs que són "independents", els que estan afiliats a Convergència i els que militen a Unió. Els primers són els que donen menys influència política als partits polítics (un 15% consideren que en tenen poca i poc més d'una quarta part, molta) i els convergents són els que consideren que en tenen més (més de la meitat pensen que els partits actualment tenen molta influència i només el 8%, poca), mentre que els democratacristians se situen entre els uns i els altres (més del 70% diuen que els partits són bastant influents a Catalunya). Pel que fa a la influència desitjada, els percentatges són similars i en tots tres hi predominen els que pensen que ja tenen la influència que han de tenir.

El gruix dels "independents" (el 58%) i dels democratacristians (la meitat) consideren que els sindicats tenen bastant d'influència, i el gruix dels convergents (el 36%), que en tenen poca. No obstant això, cal dir que el percentatge més elevat d'alts càrrecs que pensen que els sindicats tenen molta influència el trobem en el convergents (gairebé el 30%), mentre que de democratacristians que així ho consideren n'hi ha menys del 15% i d'"independents", menys d'un 10%. Pel que fa a la influència desitjada, cal destacar els militants d'Unió, la meitat dels quals en reivindiquen menys (aproximadament deu punts per sobre dels "independents" i dels convergents) i només un 7%, més (deu punts per sota dels convergents i cinc per sota dels "independents").

Finalment, a l'hora de pronunciar-se sobre la influència actual de les organitzacions patronals, també són els convergents els que donen respostes més heterogènies, ja que és on hi ha els percentatges més alts dels que consideren que en tenen molta (gairebé el 20%) i dels que consideren que no en tenen cap (prop del 10%). Les tres quartes parts dels "independents", el 60% dels democratacristians i la meitat dels convergents consideren que les patronals tenen bastant influència a Catalunya. La resta d'"independents" i de militants d'Unió

estan concentrats, sobretot, en l'opció de poca influència (15% i 36%, respectivament).

En la majoria de departaments predominen els alts càrrecs que consideren que els sindicats i la patronal actualment tenen bastant influència. En el departament de Treball, que és el departament que té més relació amb els grups de pressió econòmics, la majoria dels alts càrrecs pensen que actualment els sindicats tenen bastant influència i les organitzacions patronals poca (el 80% en tot dos casos), i, pel que fa a la influència desitjada, és el departament on, proporcionalment, hi ha més alts càrrecs que volen que els sindicats en tinguin menys (el 80%) i, després de Sanitat i Seguretat Social, els que prefereixen que la patronal en tingui més (el 40%).

4.5 2.2. *Influència política a Catalunya dels mitjans de comunicació, de l'Església catòlica i dels militars*

Com era previsible, dels tres poders fàctics tradicionals el que avui té més influència política a Catalunya és, segons els alts càrrecs, els mitjans de comunicació (quadre 43)⁶⁹. I no només és el que té més influència, sinó que, a més, en té molta, com així ho consideren més de la meitat dels alts càrrecs. En canvi, no arriben al 10% els que diuen que els mitjans de comunicació tenen poca influència o gens. En general, es pot observar com aquesta gran influència dels mitjans de comunicació preocupa la majoria dels alts càrrecs, ja que a més del 60% els agradaria que en tinguessin menys⁷⁰.

⁶⁹ El 80,9% dels alts càrrecs consideren que els mitjans de comunicació tenen avui a Catalunya molta o bastant influència. Aquest percentatge és molt superior al de diputats del Parlament de Catalunya que consideren que la premsa (només es fa referència a la premsa) té molta o bastant influència, que és del 52,6% (MORATA, F. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico". A. *Revista de Estudios Políticos*. 1992, núm. 76, pàg. 279). De la influència dels mitjans de comunicació i del periodistes ja en parla Max Weber a WEBER, M. *El político y el científico*. Madrid: Alianza, 1986, pàg. 117.

⁷⁰ Aquesta preocupació també es va poder fer palesa en els comentaris que bona part dels alts càrrecs van fer després de respondre a aquesta pregunta, els quals anaven dirigits a reconèixer i denunciar l'excessiva obsessió de molts alts càrrecs per saber què diuen els mitjans de

Menys influència tenen, en canvi, l'Església catòlica i els militars. Pràcticament no hi ha ningú que digui que influeixen molt. No obstant això, un de cada cinc alts càrrecs creuen que avui a Catalunya l'Església catòlica té bastant influència política i només un 14% creuen que no en té cap, la qual cosa atorga a l'Església catòlica un paper gens menyspreable en la decisió política a Catalunya⁷¹. Tot indica que els militars, en canvi, no són tan influents, ja que la meitat dels alts càrrecs consideren que no en tenen gens d'influència, i només un de cada deu manifesta que en tenen bastant. Pel que fa a la influència desitjada, el 80% i els dos terços dels alts càrrecs ja estan satisfets amb l'actual influència de l'Església catòlica i dels militars, respectivament⁷². Ningú no demana més influència per als militars i, fins i tot, hi ha un terç que encara en demana menys, i només un 5% en demana més per a l'Església catòlica.

comunicació sobre qüestions relacionades amb la seva direcció general o amb el seu departament.

⁷¹ Mentre que un terç dels alts càrrecs diuen que l'església té molta o bastant influència a Catalunya, de diputats del Parlament de Catalunya que així ho considerin n'hi ha un 39,4%, és a dir, més (cal dir que si ens fixem amb les percepcions que tenen els diputats autonòmics de Catalunya, Andalusia, Galícia i València sobre la influència de l'església en les seves respectives comunitats autònomes, són els catalans els que més poder li atorguen, seguits dels andalusos, dels gallecs i dels valencians) (MORATA, F. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1992, núm. 76, pàg. 279).

⁷² Pel que fa als militars, cal tenir en compte que si la meitat considera que actualment no tenen gens d'influència, quan se'ls demana per la influència desitjada no poden respondre que menys. És a dir, que ja estan d'acord amb l'actual manca d'influència dels militars.

Quadre 43

INFLUÈNCIA POLÍTICA ACTUAL I DESITJADA A CATALUNYA DELS MITJANS DE COMUNICACIÓ, DE L'ESGLÉSIA CATÒLICA I DELS MILITARS *

	Influència actual		Influència desitjada	
Mitjans de Comunicació	Molta	54,5%	Més	1,3%
	Bastant	36,4%	Igual	35,1%
	Poca	7,8%	Menys	62,3%
	Gens	1,3%		
Església catòlica	Molta	2,6%	Més	5,2%
	Bastant	20,8%	Igual	79,2%
	Poca	62,3%	Menys	14,3%
	Gens	14,3%		
Militars	Molta	1,3%	Més	-
	Bastant	10,4%	Igual	64,9%
	Poca	39,0%	Menys	32,5%
	Gens	49,4%		
		n=77		n=77

* Els percentatges que falten corresponen als NS-NC.

Segons la filiació política dels alts càrrecs, es pot tornar a observar que hi ha més heterogeneïtat dins de Convergència, ja que són els únics que, a l'hora d'avaluar la influència actual dels mitjans de comunicació, de l'Església catòlica i dels militars fan servir les quatre possibles respostes (molta, bastant, poca i cap). Els que donen més influència als poders fàctics tradicionals dels franquisme (Església catòlica i militars) són els democratacristians i els que en donen menys, els "independents". També són, però, els militants d'Unió els que, proporcionalment, més reivindiquen reduir la influència actual dels militars i de l'Església catòlica (un 43% i un 30%, respectivament). Per tant, malgrat ser un partit d'ideologia democratacristiana, als militants d'aquest partit no els agrada que l'Església catòlica influeixi notablement en qüestions polítiques (no hi ha cap democratacristià que pensi que l'Església catòlica hauria de tenir més influència política). I pel que fa als mitjans de comunicació, els que més creuen que tenen

molta influència (més del 60%) i els que més desitgen que en tinguin menys (el 85%) són els "independents". Aquests mateixos percentatges, en els afiliats a CDC i en els militants d'Unió són del 50%. Dels mitjans de comunicació també cal destacar que, entre secretaris generals i directors generals, són aquests últims els que més influència els donen i els que més reivindiquen que no en tinguin tanta. Aquesta dada s'explica pel fet que els directors generals tenen una activitat quotidiana més pública i, per tant, tenen molts més contactes amb els mitjans de comunicació que els secretaris generals.

4.5.2.3. *Influència política a Catalunya dels funcionaris i dels ciutadans*

Malgrat que «the Civil Service of modern Western industrialised democracies is seldom completely confined to the implementation of legislation under the instructions of political executives or ministers, but finds itself invariably involved in national policy-making and in exercising wide discretion in the management of public affairs»⁷³, segons la meitat dels alts càrrecs, els funcionaris de l'Administració catalana tenen poca influència, un terç consideren que en tenen bastant i la resta es divideixen per meitats entre els que diuen que en tenen molta i els que diuen que no en tenen gens (quadre 44). De les dues respostes amb uns percentatges més elevats, cal dir que la meitat dels que consideren que tenen bastant influència pensen que ja està bé que en tinguin bastant i la resta demanen que en tinguin menys, i a la immensa majoria dels que diuen que en tenen poca ja els està bé que sigui així. Per tant, l'opinió general dels alts càrrecs és que els funcionaris no han de tenir gaire influència política. Cal tenir en compte que a Catalunya la carrera funcional s'acaba en el nivell de subdirector general, que, com he dit, és un càrrec de lliure designació. Així, el fet que la carrera funcional sigui relativament curta, el fet que a Catalunya els cossos de funcionaris no tinguin gaire tradició i el fet que l'àmbit competencial no sigui gaire ampli, fan que la

⁷³ THAKUR, R. *Elite Theory and Administrative System* Nova Delhi. Sterling Publishers, 1981, pàg. 6.

influència dels funcionaris no sigui gaire elevada i que la decisió s'acumuli més en el nivell polític de l'Administració, el qual domina clarament al nivell funcional. Com diu Alejandro Nieto: «El saludable principio de subordinación de la administración a la política se ha manifestado -en términos dudosamente elogiables- en una ampliación desmedida de los niveles políticos y en una influencia de los políticos sobre los escalones propios de los funcionarios»⁷⁴. En altres administracions més grans, amb una carrera funcional més llarga i amb més tradició dels cossos funcionals, com, per exemple, l'Administració britànica o la francesa, la influència dels funcionaris és molt més alta⁷⁵.

Són els convergents els que donen més influència actual als funcionaris (un 10%, molta i la meitat, bastant) i els democristians els que en donen menys (més del 70% pensen que en tenen poca o gens). Aquests últims són, a més, els que més volen que disminueixi la influència dels funcionaris, la qual cosa fa que siguin els que menys protagonisme polític els atorguen.

Tot i que la resposta predominant dels alts càrrecs és considerar que els ciutadans tenen poca influència, si se suma els que pensen que en tenen molta i els que pensen que en tenen bastant, el percentatge va més enllà del 50% (quadre 44). Pràcticament no hi ha ningú que digui que no tenen gens d'influència política. I pel que fa a la influència desitjada, més de la meitat consideren que n'haurien de

⁷⁴ NIETO, A. "Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública. ¿un problema pendiente?" *Revista Vasca de Administración Pública* 1989, núm. 23, pàg. 129

⁷⁵ Així es pot comprovar en els estudis següents: GUTTSMAN, W. L. *The British Political Elite* Londres Macgibbon & Kee, 1965, pàg. 322-362, PROPHET, J. *The Structure of Government* Londres: Longman, 1971, pàg. 150-151, ETZIONI-HALEVY, E. *Political Manipulation and Administrative Power. a Comparative Study* Londres Routledge & Kegan Paul, 1979. Aquesta gran influència política dels funcionaris britànics també la trobem en aquells països que han estat colònies britàniques: AHMAD, M. *The Civil Servant in Pakistan* Londres. Oxford University Press, 1964, pàg. 235-258, CHOWDHURY, M. *Pakistan - Its Politics and Bureaucracy* Nova Delhi. Associated Publishing House, 1988, pàg. 98-137. França és també un país on els funcionaris tenen molt de poder, com ho demostren els estudis següents: GOURNAY, B. "Un Groupe Dirigeant de la Société Française: Les Grands Fonctionnaires". A: *Revue Française de Science Politique*. 1964, núm. 2, pàg. 231-242, THOENIG, J. C. *L'ère des technocrates*. Paris. Les Editions d'Organisation, 1973, pàg. 276-279, HOWORTH, J.; CERNY, P. G. *Elites in France: Origins, Reproduction and Power*. Londres. Frances Pinter, 1981, pàg. 165-167, LEEMANS, A. F. "La carrière dans la Fonction publique. évolution recente dans les pays européens". A: *Revue Internationale des Sciences Administratives* 1987, núm. 1, pàg. 78-80, JOFFRIN, L. "De la technocratie à la superélite". A: *Le débat* 1988, núm. 52, pàg. 15-23, GARRAUD, P. "La démocratie confisquée per les hauts fonctionnaires?". A: *Le journal des élections*. 1989, núm. 9.

tenir més, i pràcticament ningú no en demana menys.

Els que més influència pensen que tenen els ciutadans són els alts càrrecs que militen a Unió i els que menys, els que estan afiliats a Convergència. Els "independents" es distingeixen dels convergents i dels democratacristians pel fet de ser els que més desitgen que els ciutadans tinguin més influència política de la que tenen actualment (deu punts per sobre dels que estan vinculats a un partit polític). Amb el creuament de la influència actual i la influència desitjada es pot concloure que, en general, els alts càrrecs que volen més influència política dels ciutadans són: en primer lloc, els "independents", en segon lloc, els democratacristians, i, en tercer lloc, els convergents.

Quadre 44

INFLUÈNCIA POLÍTICA ACTUAL I DESITJADA A CATALUNYA DELS FUNCIONARIS I DELS CIUTADANS *

	Influència actual		Influència desitjada	
Funcionaris	Molta	6,5%	Més	9,1%
	Bastant	36,4%	Igual	67,5%
	Poca	50,6%	Menys	23,4%
	Gens	6,5%		
Ciutadans	Molta	18,2%	Més	54,5%
	Bastant	36,4%	Igual	44,2%
	Poca	41,6%	Menys	1,3%
	Gens	1,3%		
	n=77		n=77	

* Els percentatges que falten corresponen als NS-NC.

4.5.2.4. Influència política a Catalunya dels càrrecs polítics de l'Administració catalana

Com es pot observar en el quadre 45, la relació de més a menys influència

política actual dels càrrecs polítics de l'Administració de la Generalitat és la següent: en primer lloc, el president de la Generalitat; en segon lloc, els consellers; en tercer lloc, els secretaris generals; en quart lloc, els directors generals, i, en cinquè lloc, els caps de gabinet. Així doncs, s'imposa la jerarquia dissenyada per la Llei 13/1989.

El president de la Generalitat és clarament la figura preeminent: el 90% dels alts càrrecs consideren que actualment té molta influència política i gairebé un de cada quatre creu que encara n'hauria de tenir més (els consellers també tenen el mateix percentatge de més influència desitjada, però parteixen d'una influència actual inferior). Si a aquests percentatges hi afegim que el 97% dels diputats del Parlament de Catalunya també consideren que el president té molta o bastant influència⁷⁶, es pot concloure que la preeminència del president de la Generalitat dins del sistema polític català és extraordinària. Entre el president de la Generalitat i els consellers hi ha un gran salt, ja que la majoria dels alts càrrecs consideren que els consellers tenen bastant influència i el percentatge dels que pensen que en tenen molta és 50 punts inferior al dels que així ho pensen del president⁷⁷. Un altre gran salt (però no tan gran com l'anterior) és el que hi ha entre consellers i secretaris generals. També en la influència de la segona autoritat dels departaments de l'Administració catalana hi predominen els que la qualifiquen de bastant; però aquí ja trobem gairebé un 30% d'alts càrrecs que diuen que els secretaris generals

⁷⁶ En canvi, pel que fa a l'opinió que tenen els diputats d'altres parlaments autonòmics sobre la influència dels seus respectius presidents, tenim que a València el percentatge dels que consideren que en té molta o bastant baixa fins al 78%, a Andalusia, fins al 75%, i a Galícia fins al 49%. A més, mentre que en aquestes tres comunitats autònomes hi ha molt poques diferències entre la influència política que els diputats atorguen al president de la comunitat i la que atorguen als consellers (19,5 punts a València, 3,5 punts a Andalusia i 3 punts a Galícia -aquesta última comunitat és l'única on curiosament, els diputats consideren que els consellers tenen més influència que el president-), a Catalunya la diferència és abismal (40 punts), la qual cosa encara emfasitza més el protagonisme del president de Catalunya (MORATA, F. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico" A *Revista de Estudios Políticos* 1992, núm 76, pàg. 279).

⁷⁷ Cal afegir que, mentre que pràcticament tots els alts càrrecs (el 97,4%) consideren que els consellers tenen molta o bastant influència, de diputats del Parlament de Catalunya que així ho considerin n'hi ha un 57,7% (MORATA, F. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico" A *Revista de Estudios Políticos* 1992, núm 76, pàg. 279). És evident, doncs, que la perspectiva des de dins i des de fora de l'Administració no és la mateixa.

tenen poca influència política (3% en els consellers). Menys diferències hi ha entre secretaris generals i directors generals, ja que el percentatge d'alts càrrecs que creuen que els directors generals tenen molta influència és sis punts inferior al dels secretaris generals, i el dels que pensen que els directors generals en tenen poca és cinc punts superior al dels seus superiors jeràrquics immediats. Entre directors generals i caps de gabinet també es pot percebre una gran diferència, ja que la majoria dels alts càrrecs (el 55%) destaquen la poca influència política que tenen els caps de gabinet. La figura del cap de gabinet és la més desconeguda, no només pels alts càrrecs, sinó també, com ja s'ha dit, per la llei, la qual cosa ha provocat més absència de resposta a l'hora de qualificar la seva influència actual (el 7%). Totes aquestes diferències també es poden observar quan els alts càrrecs expressen la influència desitjada, tot i que en els secretaris generals i en els directors generals la cosa canvia, ja que hi ha més alts càrrecs que desitgen menys influència política per als secretaris generals que pels directors generals. Ara mateix es veurà per què és així.

Quadre 45

INFLUÈNCIA POLÍTICA ACTUAL I DESITJADA A CATALUNYA DELS CÀRRECS POLÍTICS DE L'ADMINISTRACIÓ CATALANA *

	Influència actual		Influència desitjada	
President de la Generalitat	Molta	89,6%	Més	23,4%
	Bastant	10,4%	Igual	74,0%
	Poca	-	Menys	2,6%
	Gens	-		
Consellers	Molta	39,0%	Més	23,4%
	Bastant	58,4%	Igual	76,6%
	Poca	2,6%	Menys	-
	Gens	-		
Secretaris generals	Molta	11,7%	Més	6,5%
	Bastant	55,8%	Igual	75,3%
	Poca	28,6%	Menys	16,9%
	Gens	2,6%		
Directors generals	Molta	5,2%	Més	14,3%
	Bastant	55,8%	Igual	80,5%
	Poca	33,8%	Menys	1,3%
	Gens	1,3%		
Caps de gabinet	Molta	-	Més	1,3%
	Bastant	19,5%	Igual	85,7%
	Poca	54,5%	Menys	7,8%
	Gens	19,5%		
	n=77		n=77	

* Els percentatges que falten corresponen als NS-NC.

La filiació política dels alts càrrecs ens permet observar, en primer lloc, que els alts càrrecs que més influència actual donen a tots els càrrecs polítics són els afiliats a CDC. Pràcticament tots els alts càrrecs convergents i més del 90% dels que militen a Unió diuen que el president Pujol té molta influència, mentre que el

percentatge d'"independents" que així ho creu baixa fins a poc més de les tres quartes parts. I també són els "independents" els que menys desitgen que encara tingui més influència. Només entre els democratacristians i entre els "independents" hi ha algú que demana que el president de la Generalitat tingui menys influència de la que té ara (no hi ha cap afiliat a CDC que ho pensi). Els que menys influència atorguen als consellers són, en canvi, els democratacristians, la majoria dels quals estan, com ja s'ha vist, en departaments assignats a Unió, és a dir, en departaments amb un pressupost molt reduït. Però, alhora, també són els democratacristians els que més d'acord estan amb la influència que tenen actualment els consellers. Pel que fa als secretaris generals i als directors generals, mentre que els alts càrrecs que estan afiliats donen, en general, més influència actual als secretaris generals que als directors generals, els "independents" ho fan just al revés: en donen més als directors generals. Finalment, els que donen menys influència als caps de gabinet són els alts càrrecs que militen a Unió (un 57% diuen que tenen poca influència, un 36% que no en tenen gens i la resta no responen) i els que en donen més són els que estan afiliats a Convergència (gairebé el 30% consideren que tenen bastant d'influència), la qual cosa em permet deduir que els caps de gabinet més influents estan en departaments assignats a Convergència. Més endavant però, quan s'analitzi l'agenda política dels alts càrrecs, caldrà confirmar-ho.

Com que s'estudien càrrecs polítics de l'Administració, és més suggerent saber què pensen els alts càrrecs fent la divisió entre secretaris generals i directors generals (quadre 46). Pel que fa a la influència del president de la Generalitat, poques diferències s'hi poden percebre, ja que, mentre que tots els secretaris generals consideren que en té molta, de directors generals que així ho considerin n'hi ha gairebé un 90%, i quant a la influència desitjada, els percentatges són similars. Més diferències hi ha en la influència actual que uns i altres atorguen als consellers. Els secretaris generals, els quals, com es veurà en l'últim capítol, tenen contactes més freqüents amb els consellers que els directors generals, els donen menys influència actual. Els directors generals també són els que més influència donen als secretaris generals (més de la meitat, bastant, i un 15%, molta) i els que

més influència es donen a sí mateixos (gairebé el 60%, bastant i el 5%, molta). Si bé els directors generals tendeixen a pensar que els seus superiors jeràrquics immediats són més influents que ells, els secretaris generals, en canvi, tendeixen a pensar que són els directors generals els que són més influents (tot i que en aquest cas la diferència és més petita)⁷⁸. Mentre que hi ha directors generals que s'atribueixen molta influència, no hi ha cap secretari general que consideri que els secretaris generals en tinguin molta⁷⁹, i mentre que no hi ha cap secretari general que desitgi que els directors generals tinguin menys influència, a un de cada cinc directors generals li agradaria que els secretaris generals en tinguessin menys. Això pot ser una conseqüència dels conflictes intradepartamentals i és per això que, en general, hi ha més alts càrrecs que demanen més influència per als directors generals que per als secretaris generals. En canvi, tot sembla indicar que la relació entre directors generals i caps de gabinet és molt millor que la que tenen secretaris generals i caps de gabinet. Efectivament, els secretaris generals atorguen menys influència als caps de gabinet que els directors generals i, a més, també són els que més pensen que n'haurien de tenir menys. Aquests conflictes entre secretaris generals i caps de gabinet, que es poden deduir de la relació entre la influència actual i la desitjada, han estat confirmats per alguns secretaris generals i directors generals entrevistats, i també per alguns caps de gabinet⁸⁰.

⁷⁸ Encara tenim una tercera opinió: la dels caps de gabinet, els quals consideren que els secretaris generals tenen més influència política a Catalunya que els directors generals, ja que, mentre que menys del 10% pensen que els secretaris generals tenen poca influència (i la resta bastant o molta), el percentatge de caps de gabinet que pensen que els directors generals tenen poca influència és del 50%.

⁷⁹ Uns i altres, però, s'atorguen a si mateixos més influència política que la que s'atorguen a si mateixos els diputats del Parlament de Catalunya, el 30% dels quals consideren que tenen molta o bastant influència (MORATA, F. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico". A: *Revista de Estudios Políticos*, 1992, núm. 76, pàg. 279).

⁸⁰ La conflictivitat de la figura del cap de gabinet no la trobem únicament a Catalunya, sinó també en països, com França, on aquesta figura està més definida en les lleis, que li donen un protagonisme molt més gran. Així es desprèn de la carta que el primer ministre Rocard va enviar als seus ministres el maig del 1988: "Carta-circular del primer ministro francés, Mr. Rocard, a sus ministros". A: *Revista de Administración Pública*, 1988, núm. 116, pàg. 456.

Quadre 46

INFLUÈNCIA POLÍTICA ACTUAL I DESITJADA A CATALUNYA DELS CÀRRECS POLÍTICS DE L'ADMINISTRACIÓ CATALANA SEGONS EL CÀRREC QUE OCUPEN *

	SECRETARIS GENERALS		DIRECTORS GENERALS	
	Influència actual	Influència desitjada	Influència actual	Influència desitjada
President de la Generalitat	Molta 100,0%	Més 21,4%	Molta 87,3%	Més 73,8%
	Bastant -	Igual 78,6%	Bastant 12,7%	Igual 73,0%
	Poca -	Menys -	Poca -	Menys 3,2%
	Gens -		Gens -	
Consellers	Molta 28,6%	Més 35,7%	Molta 41,3%	Més 20,6%
	Bastant 71,4%	Igual 64,3%	Bastant 55,6%	Igual 79,4%
	Poca -	Menys -	Poca 3,2%	Menys -
	Gens -		Gens -	
Secretaris Generals	Molta -	Més 7,1%	Molta 14,3%	Més 6,3%
	Bastant 57,1%	Igual 85,7%	Bastant 55,6%	Igual 73,0%
	Poca 35,7%	Menys -	Poca 27,0%	Menys 20,6%
	Gens -		Gens 3,2%	
Directors Generals	Molta 7,1%	Més 7,1%	Molta 4,8%	Més 15,9%
	Bastant 42,9%	Igual 78,6%	Bastant 58,7%	Igual 81,0%
	Poca 35,7%	Menys -	Poca 33,3%	Menys 1,6%
	Gens -		Gens 1,6%	
Caps de gabinet	Molta -	Més 7,1%	Molta -	Més -
	Bastant 7,1%	Igual 78,6%	Bastant 22,2%	Igual 87,3%
	Poca 71,4%	Menys 14,3%	Poca 50,8%	Menys 6,3%
	Gens 21,4%		Gens 19,0%	
	n=14	n=14	n=63	n=63

* Els percentatges que falten corresponen als NS-NC.

CAPÍTOL 5

FORMACIÓ PROFESSIONAL, DEFINICIÓ DELS DIVERSOS CÀRRECS POLÍTICS DE L'ADMINISTRACIÓ I ACTITUDS ADMINISTRATIVES DELS ALTS CÀRRECS

5. FORMACIÓ PROFESSIONAL, DEFINICIÓ DELS DIVERSOS CÀRRECS POLÍTICS DE L'ADMINISTRACIÓ I ACTITUDS ADMINISTRATIVES DELS ALTS CÀRRECS

5.1. Antecedents professionals familiars i personals

Després de l'anàlisi socio-demogràfica i política dels alts càrrecs, en aquest capítol s'inicia una anàlisi més administrativa, que es completarà en el pròxim capítol, sobre el funcionament de l'Administració des de la perspectiva dels alts càrrecs. Mentre que en els anteriors capítols m'ha interessat, sobretot, dividir els alts càrrecs segons la seva filiació política i el departament al qual pertanyen, en aquest capítol i en el següent m'interessarà més dividir-los segons el tipus de càrrec que ocupen (secretari general o director general), segons com se situen en l'eix polític-tècnic (més polítics que tècnics, tan polítics com tècnics i més tècnics que polítics) i també segons el departament al qual pertanyen.

En aquest primer apartat s'estudien els antecedents professionals dels alts càrrecs i de la seva família i, per tant, en primer lloc, recapitularé sobre si tenen algun ascendent que hagi treballat a l'Administració o que hagi tingut algun càrrec públic electiu i, en segon lloc, passaré a analitzar on treballaven els alts càrrecs abans d'entrar a l'Administració, és a dir, d'on procedeixen des del punt de vista professional. Finalment, em centraré en la funcionarització dels alts càrrecs, en si han fet carrera dins de l'Administració i en si ocupen o han ocupat algun càrrec públic electiu, és a dir, si hi ha algun tipus de relació entre les elits polítiques de l'Administració i altres tipus d'elits polítiques.

5.1.1. Antecedents professionals familiars

Com ja s'ha vist en el capítol tercer, la professió dels pares dels alts càrrecs que més predomina és la d'empresari (un de cada cinc), seguida de la d'advocat (poc més del 10%), de la de pagès (quasi del 10%) i de la de metge (també quasi el 10%). I pel que fa a les mares, la majoria són fills de mestresses de casa (el 70%). No hi ha ningú que sigui fill d'un alt càrrec de l'Administració ni tampoc fill d'un alt funcionari, i només un 1% és fill de funcionari. Finalment, cal recordar que un de cada deu alts càrrecs és fill de pares que han ocupat algun càrrec públic, sobretot de regidors. Aquestes dades són ben diferents en administracions d'altres països, com França¹, la Gran Bretanya², Alemanya³ o Itàlia⁴, en les quals la tradició familiar, que fins i tot pot anar més enllà dels pares, és força important⁵.

¹ En els anys setanta, un 22,6% dels directors de l'Administració francesa eren fills de funcionaris (un 12,2% d'alts funcionaris, un 5,8% de funcionaris de nivell mitjà i un 4,6% de nivell baix) un 14% eren néts d'avi patern també funcionaris (un 2,5% d'alts funcionaris, un 3,8% de funcionaris de nivell mitjà i un 7,7% de nivell baix), un 19% eren néts d'avi matern funcionari (un 5,1% d'alts funcionaris, un 2,5% de funcionaris de nivell mitjà i un 11,4% de nivell baix) i, finalment, un 16,6% dels directors de l'Administració francesa tenien un sogre funcionari (un 9% d'alts funcionaris, un 2,5% de funcionaris de nivell mitjà i un 5,1% de nivell baix) (SULEIMAN, E. N. *Politics, Power, and Bureaucracy, in France*. Princeton (Nova Jersey) Princeton University Press, 1974, pàg. 69. Vegeu també BIRNBAUM, P. *Les sommets de l'État*. Paris: Seuil, 1977, pàg. 19, 60, 91.

² A principis dels anys setanta, el 20% de les elits de l'Administració britànica eren filles de pares que ja treballaven per al Govern (HECLO, H. "In Search of a Role: America's Higher Civil Service". A: SULEIMAN, E. N. (ed.). *Bureaucrats and Policy Making*. Nova York: Holmes & Meier, 1984, pàg. i6).

³ A finals dels anys vuitanta, més del 40% de les elits de l'Administració alemanya eren fills d'alts funcionaris (DERLIEF, H. U. "Continuity and Change in the West German Federal Executive Elite 1949-1984". A: *European Journal of Political Research* 1990, núm. 18, pàg. 359, 370).

⁴ A principis dels anys setanta, el 41% de les elits de l'Administració italiana eren filles de pares que ja treballaven per al Govern (HECLO, H. "In Search of a Role: America's Higher Civil Service". A: SULEIMAN, E. N. (ed.). *Bureaucrats and Policy Making*. Nova York: Holmes & Meier, 1984, pàg. 16).

⁵ Com diu Renate Mayntz, «se ha demostrado también que en varios países hay una marcada tendencia al autorreclutamiento del funcionario alto, es decir, este grupo se recluta en una proporción excesiva de entre los hijos de los funcionarios» (MAYNTZ, R. *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza, 1985, pàg. 169).

La principal diferència que es pot percebre entre secretaris generals i directors generals és que, mentre que en els primers la professió paterna que destaca és la d'advocat (el 20%), en els segons és la d'empresari (el mateix percentatge). I pel que fa a les mares, són les dels directors generals les que més han entrat al món laboral (les dues terceres parts dels directors generals i tots els secretaris generals són fills de mestresses de casa). Proporcionalment, hi ha més secretaris generals que són fills de persones que han ocupat un càrrec públic electiu que no pas directors generals. I entre els alts càrrecs que es consideren més polítics que tècnics i els que es consideren més tècnics que polítics, són els primers els que, proporcionalment, més provenen de pares que han ocupat algun càrrec públic (el 10%, respecte al 5% dels segons). A més, la principal professió paterna dels que es consideren més polítics és la d'advocat (un de cada quatre, respecte al 7% dels que es consideren més tècnics), i la dels que es consideren més tècnics és la d'empresari (més del 40%, respecte al 10% dels més polítics). I pel que fa a les mares, les dels que es consideren més polítics que tècnics han entrat més en el món laboral, ja que mentre que el 45% són fills de mestresses de casa, en el cas dels que són més tècnics el percentatge puja fins al 80%.

En definitiva, doncs, els actuals alts càrrecs de l'Administració catalana tenen uns antecedents professionals familiars que em permeten afirmar que provenen de pares amb professions ben qualificades i de mares poc incorporades al món del treball. I com que pràcticament no hi ha cap cas d'alt càrrec amb antecedents familiars que hagin treballat a l'Administració i només un de cada deu és fill de pares que han ocupat un càrrec públic electiu, es pot concloure que els antecedents familiars dels alts càrrecs són lluny de l'Administració. Els alts càrrecs de l'Administració catalana són, doncs, la primera generació que ocupen càrrecs elevats dins de l'Administració, però no la primera que té una professió qualificada. Amb l'aparició de l'Administració de la Generalitat, van canviar la seva trajectòria professional, la qual en molts casos es dirigia a seguir la professió del pare.

5.1.2. *Antecedents professionals personals*

Poc més de la meitat dels alts càrrecs (el 52%), abans d'entrar a l'Administració de la Generalitat de Catalunya treballaven en el sector públic i la resta (el 48%), en el sector privat. Cap dels dos sectors es pot considerar més que l'altre com a principal font de proveïment d'alts càrrecs, però el percentatge d'aquells que provenen del sector privat es pot considerar força elevat. Així, si tenim en compte les dades de principis dels anys vuitanta, on el 54% provenia del sector públic i el 26% del sector privat (un 12% tenien professions liberals i de la resta no n'hi ha dades)⁶, es pot dir que la "privatització" de les fonts professionals de proveïment d'alts càrrecs, que llavors ja es considerava alta, en aquests deu anys s'ha incrementat notablement.

Pel que fa a administracions d'altres països, es pot dir que difícilment trobem el pas del sector privat al sector públic: per exemple, a l'Administració francesa, la font de proveïment per ocupar el càrrec de director (que, en principi, és un càrrec de lliure designació però que «in practice, the minister's choice of a Director is limited by or accommodated to the rivalries between the various corps»⁷) és sempre el sector públic. Això és així, entre altres raons, per la diferència de salaris i pel poc coneixement que tenen els *outsiders* (els que provenen del sector privat) de les regles i dels mecanismes de l'Administració⁸. Als Estats Units, tot i que també hi predominen els que provenen del sector públic, la diferència no és tan elevada com a França⁹. Les dades que tenim dels directors generals de

⁶ ALFONSO, A. de "Los 'altos cargos' de la Generalitat ¿administradores o políticos?". A: *Revista de Estudios Políticos* 1982, núm. 25, pàg. 94.

⁷ SULEIMAN, E. N. *Politics, Power, and Bureaucracy in France*. Princeton (Nova Jersey): Princeton University Press, 1974, pàg. 142.

⁸ SULEIMAN, E. N. *Politics, Power, and Bureaucracy in France*. Princeton (Nova Jersey): Princeton University Press, 1974, pàg. 140-141. Aquesta diferència de salaris, que dificulta el salt de l'empresa privada a l'Administració pública, el trobem també a l'Administració central espanyola: SERRANO, T. *Características básicas de los directivos de la Administración del Estado en España*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1993, pàg. 17. (Papeles de Trabajo, núm. 293).

⁹ BIRNBAUM, P. "La place des hauts fonctionnaires dans l'élite du pouvoir aux États-Unis". A: *Revue Française de Science Politique*. 1973, núm. 4, pàg. 774.

l'Administració central espanyola ens indiquen que, abans de l'actual període democràtic, les persones que ocupaven aquests càrrecs procedien majoritàriament de les delagacions provincials (el 21%) i de llocs de responsabilitats del sector bancari, industrial o d'empreses de més de mil treballadors (el 20%), sense que es pogués percebre cap connexió entre les elits locals i les "nacionals"¹⁰.

Aquesta presència del sector privat en les fonts professionals de reclutament dels alts càrrecs ja s'explicava a principis dels anys vuitanta atenent, d'una banda, «a la cualificación política de la coalición gubernamental CiU, alianza de dos partidos nacionalistas y conservadores con profundas vinculaciones, incluso personales, con la banca i la industria privadas en Cataluña» i, de l'altra, «a la tradicional "aversión" de las clases medias catalanas y del nacionalismo catalán al trabajo para el sector público y la Administración»¹¹. Aquesta explicació d'Alfonso de Alfonso, més el fet que provenir del sector públic sovint s'interpreta com una major professionalització dels nivells polítics de l'Administració, fa que aquest comparativament elevat percentatge d'alts càrrecs que provenen del sector privat pugui considerar-se com una prova més de la politització material de l'Administració catalana. Aquesta interpretació es pot refermar dient que el percentatge d'alts càrrecs "independents" que provenen del sector públic (el 58%) és lleugerament superior al dels que estan vinculats a un partit polític, els quals majoritàriament provenen del sector privat (el 52%). A més, entre els que es consideren més polítics que tècnics i els que es consideren més tècnics que polítics, són els primers els que més provenen del sector privat (les dues tercers parts), mentre que els segons provenen, sobretot, del sector públic (gairebé el 60%). Pel que fa al càrrec que ocupen (de secretari general o de director general) poques diferències es poden percebre.

Si s'aprofundeix una mica més s'observa com un de cada tres alts càrrecs, abans d'entrar a l'Administració catalana, treballava en empreses privades alienes,

¹⁰ ALBA, C. "The Organization of Authoritarian Leadership: Franco Spain" A. ROSE, R.; SULEIMAN, E. N. (ed.) *Presidents and Prime Ministers*. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980, pàg. 277

ALFONSO, A. de "Los 'altos cargos' de la Generalitat. ¿administradores o políticos?". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1982, núm. 25, pàg. 94.

un 16% a l'Administració central¹² i un 11% de la Universitat¹³. Aquests són els tres principals llocs de procedència dels alts càrrecs, dels quals destaca clarament l'empresa privada i que, sumats a la resta de llocs de procedència, permet parlar d'un *background managerial*¹⁴. Si comparem aquestes dades amb les de l'Administració catalana de principis dels anys vuitanta, veiem que els alts càrrecs de llavors provenien més de l'Administració central (el 24%) i de l'Administració local (el 16%), i, en canvi, provenien menys d'empreses privades alienes o pròpies (el 26%)¹⁵. Tant a principis dels vuitanta com onze anys més tard, aproximadament un de cada deu provenia de la Universitat. Els llocs de procedència els trobem en la taula següent:

Taula 48

LLOC ON TREBALLAVEN ELS ALTS CÀRRECS ABANS D'ENTRAR
A L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA

Empresa o despatx privat aliè	35,1%
Administració central	15,6%
Universitat	11,7%
Administració local	9,1%
Empresa o despatx privat propi	6,5%
Ensenyament privat	6,5%
Diputació	6,5%
Parlament o Congrés	5,2%
Ensenyament públic no universitari ..	3,8%

n=77

¹² En altres països on també hi ha un sistema de descentralització administrativa, també es pot percebre un transvasament de les elits de l'administració central cap a administracions perifèriques. Així, per exemple, el cas d'Alemanya (KOH, B. C. *Japan's Administrative Elite*. Berkeley, Califòrnia: University of California Press, 1989, pàg. 261)

¹³ A l'Administració canadenca la xifra d'elits que han estat prèviament professors d'Universitat és encara més alta: gairebé un de cada cinc (OLSEN, D. *The State Elite*. Toronto: McClelland and Steward, 1980, pàg. 71).

¹⁴ Blondel defineix el «managerial background» com aquell que es produeix en el sector públic -bàsicament en la carrera funcional- o en els negocis privats (BLONDEL, J. "Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government: the Cases of Austria and Belgium". A: *European Journal of Political Research*. 1983, núm. 16, pàg. 64).

¹⁵ ALFONSO, A. de. "Los 'altos cargos' de la Generalitat. ¿administradores o políticos?". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1982, núm. 25, pàg. 94.

Més del 40% dels secretaris generals i un de cada tres directors generals provenen d'empreses o despatxos no propis, i en uns i altres aquest és el grup més nombrós. Dels secretaris generals cal destacar també el fet que gairebé el 30% provenen de l'Administració central (poc més del 10% dels directors generals). Polítics i tècnics també provenen majoritàriament de l'empresa privada, tot i que són els primers els que, proporcionalment, més en provenen (el 45%, respecte al 33% dels tècnics). I mentre que entre els que es consideren més polítics que tècnics no hi ha cap altre lloc de treball de procedència que destaquï, entre els que es consideren més tècnics que polítics n'hi ha dos més: els que provenen de l'Administració central (una cinquena part) i els que provenen de la Universitat (el 14%). Finalment, pel que fa als diversos departaments de l'Administració catalana, n'hi ha tres on hi ha percentatges significatius. En primer lloc, el d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, on les tres quartes parts dels alts càrrecs provenen d'empreses privades alienes; en segon lloc, el de Comerç, Consum i Turisme, on la meitat treballaven en empreses o despatxos propis¹⁶, i, en tercer lloc, el d'Economia i Finances, on el 60% dels alts càrrecs provenen de la universitat (alguns dels quals encara hi segueixen vinculats)¹⁷.

En resum, doncs, la principal font de reclutament dels alts càrrecs és l'empresa privada i la segona (la primera pel que fa al sector públic), l'Administració central. A més, cal dir que aquells que provenen de l'empresa privada ocupaven llocs de comandament dins de les empreses¹⁸, cosa que no és

¹⁶ L'any 1981, tots els alts càrrecs d'aquest departament també provenien de l'empresa privada (ALFONSO, A. de "Los 'altos cargos' de la Generalitat ¿administradores o políticos?". A *Revista de Estudios Políticos* 1982, num. 25, pàg. 94).

¹⁷ El fet que el 60% dels alts càrrecs del Departament d'Economia i Finances (que és el departament on, proporcionalment, hi ha més alts càrrecs que provenen del sector públic) provinguin de la Universitat, s'explica si tenim en compte que pràcticament tots els seus alts càrrecs van ser nomenats quan era conseller Ramon Trias i Fargas (en la primera o en la segona època de conseller d'Economia i Finances), el qual era catedràtic d'Hisenda Pública a la Universitat de Barcelona i, com diuen els mateixos directors generals del Departament d'Economia i Finances, va fer de la universitat la principal font de reclutament del seu equip.

¹⁸ Com també passa, per exemple, a l'Administració australiana (HIGLEY, J., DEACON, D.; SMART, D. *Elites in Australia*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1979, pàg. 100). Com assenyala Daniel Gaxie «l'observation empirique établit que la probabilité d'exercer un pouvoir politique s'accroît avec la position dans la hiérarchie sociale et que la position sociale d'origine (mesurée par

tan freqüent en els que tenien un càrrec a l'Administració central. El fet que gairebé la meitat vinguin del sector privat i l'altra meitat del sector públic em permetrà estudiar si als primers els és més difícil que als segons acostumar-se a les inèrcies de l'Administració o si no es pot percebre aquesta diferència entre uns i altres. Finalment, tampoc és gens menyspreable el fet que una mica més d'un de cada deu vinguin de la universitat, la qual cosa incideix encara més en l'alt nivell de formació acadèmica dels alts càrrecs a què es feia referència en el capítol tercer.

5.1.3. Funcionarització i carrera administrativa

Una administració que cobreix els llocs de designació política amb funcionaris tendeix a estar materialment menys polititzada (o més professionalitzada) que una administració que no fa servir aquesta via de proveïment. I des d'aquesta perspectiva, l'Administració catalana també es pot considerar materialment polititzada: la majoria dels alts càrrecs (gairebé el 60%) no són funcionaris, tot i que no s'ha de menysprear el 40% que sí que ho són¹⁹, ja que per ocupar el càrrec de secretari general o de director general no cal ser-ne (a diferència del que passa, per exemple, en càrrecs similars de l'Administració britànica on, per tant, «no tendría demasiado sentido una sociología profesional de los *Permanent Secretaries* [...]», pues probablemente el 100 por 100 de los mismos

exemple à la dernière profession avant l'entrée en politique) des hommes politiques est d'autant plus élevée qu'ils occupent des positions plus hautes dans la hiérarchie politique» (GAXIE, D. "Les logiques du recrutement politique" A. *Revue Française de Science Politique* 1980, núm. 30, pàg. 5). Això es pot percebre també en els diputats del Parlament de Catalunya i, sobretot, en aquells que pertanyen a Convergència i Unió: els quals, segons Pitarch i Subirats «reflejan la conexión con las empresas y el mundo de la gestión económica, una quinta parte de sus diputados tiene profesión de director o gerente, una séptima parte son empresarios o industriales; los diputados de Convergència en el Parlament de Catalunya reproducen la variedad de profesiones de la burguesía media y alta» (PITARCH, I. E., SUBIRATS, J. "Los diputados del Parlament de Catalunya de 1980". A. *Revista de Estudios Políticos* 1982, núm. 26, pàg. 148).

¹⁹ Al País Basc el percentatge de càrrecs polítics que són funcionaris és només del 16% i, per tant, encara es pot parlar més de politització material (MESA DEL OLMO, A. "Datos de estructura y movilidad de los cargos de designación política en la Administración autónoma vasca (1980-1989)". A. AUTORS DIVERSOS *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: HAEI-IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1585, 1604).

proceden profesionalmente de la Administración»²⁰) i no hi ha ningú que pressioni aquells que els han de nomenar perquè nomenin funcionaris (com passa en administracions amb més tradició funcionarial i amb una gran influència dels cossos funcionaris com, per exemple, els cossos superiors d'administradors civils, els diplomàtics, els inspectors de finances i els tècnics comercials de l'Administració espanyola²¹; i, sobretot, els *grands corps* de l'Administració francesa²², els quals

²⁰ ALFONSO, A. de "Los 'altos cargos' de la Generalitat ¿administradores o políticos?" A. *Revista de Estudios Políticos* 1982, núm. 25, pàg. 89.

²¹ El marc del 1992, el 79% dels directors generals de l'Administració central espanyola eren funcionaris i el 45% formaven part d'aquests cossos de funcionaris. SERRANO, T. *Características básicas de los directivos de la Administración del Estado en España* Madrid Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1993, pàg. 8, 11 (Papeles de Trabajo, núm. 293). Per tant, es pot parlar de politització formal però no de politització material. Ja en el franquisme, al voltant del 80% dels càrrecs públics de designació política van ser coberts per funcionaris (aquesta xifra era una mica més elevada en els primers anys i una mica més baixa en els darrers) (BELTRAN, M. "La Administración Pública y los funcionarios". A: GINER, S. (dir.) *España. Sociedad y Política* Madrid Espasa-Calpe, 1990, pàg. 326-327). A l'Administració central espanyola es pot parlar, doncs, de la influència dels cossos funcionaris tradicionals, els quals, com indica Juan Santamaría Pastor, s'han convertit en un «instrument de création d'élites typique, tout au moins en ce qui concerne les échelons supérieurs de la fonction publique», i «cette fonction du corps en tant que mécanisme de sélection a été l'un des chevaux de bataille de certains groupes politiques» (SANTAMARÍA, J. "Le statut de la fonction publique en Espagne" A. *Revue Française d'Administration Publique* 1986, num. 38, pàg. 11). En aquest sentit vegeu també ALBA, C. "The Organization of Authoritarian Leadership: Franco Spain" A. ROSE, R., SULEIMAN, E. N. (ed.) *Presidents and Prime Ministers* Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1980, pàg. 270-281, ÀLVAREZ, J. *Burocracia y poder político en el régimen franquista. (El papel de los Cuerpos de funcionarios entre 1938 y 1975)* Madrid Instituto Nacional de Administración Pública 1984.

²² Així, com assenyala Rafael Jiménez Asensio, pel que fa als càrrecs de designació política «para el desempeño de esos puestos o niveles se puede nombrar, en principio, a cualquier persona que reúna las condiciones generales de acceso a la función pública, sin que tenga que ser necesariamente funcionario. Sin embargo, la realidad administrativa francesa ha impuesto sus criterios; por regla general, la práctica totalidad de esos puestos son cubiertos por funcionarios públicos que pertenecen a alguno de los grandes cuerpos del Estado. Es decir, se puede llegar a afirmar que hay una relativa colonización [...] de determinados espacios de la Administración (Departamentos, Direcciones específicas, etc.) por parte de ciertos cuerpos de élite; cuerpos que, en algunos casos, llegan a imponer hasta el nombre del candidato al cargo de designación política» (JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Política y Administración: los puestos de designación política en las administraciones públicas". A. *Revista Vasca de Administración Pública* 1992, núm. 32, pàg. 80). De la influència dels *grands corps* francesos també en parlen CROZIER, M. *Le phénomène bureaucratique* Paris, Seuil, 1963, pàg. 364, GOURNAY, B. "Un Groupe Dirigeant de la Société Française: Les Grands Fonctionnaires". A: *Revue Française de Science Politique* 1964, núm. 2, THOENIG, J. C. *L'ère des technocrates* Paris, Les éditions d'organisation, 1973, BIRNBAUM, P. *Les sommets de l'État* Paris, Seuil, 1977, pàg. 100-114, BAENA, M. *Curso de Ciencia de la Administración* Madrid Tecnos, 1985, vol. 1, pàg. 144, LOCHAK, D. "La Haute Administration à l'épreuve de l'alternance" A. BIRNBAUM, P. (dir.) *Les élites socialistes au pouvoir (1981-1985)* Paris, Presses Universitaires de France, 1985, pàg. 178-182, LEEMANS, A. F. "La carrière dans

«són cridats a exercir múltiples funcions entre les quals predomina el control de l'organització administrativa de l'Estat»²³). Malgrat que gairebé la meitat dels principals càrrecs de designació política de l'Administració catalana siguin funcionaris, no es pot parlar d'allò que Baena del Alcázar²⁴ anomena *colonització de la classe política* pels funcionaris, com passa, per exemple, a l'Administració francesa²⁵. En primer lloc, perquè el percentatge de funcionaris no és molt elevat (molt més baix que a França²⁶) i, en segon lloc, i sobretot, perquè més del 80% dels que són funcionaris estan afiliats a un dels dos partits que estan coalitzats en el Govern de Catalunya i, per tant, es produeix una «nomination préférentielle qui permet aux militants politiques d'occuper des postes en fonction de leur expérience et de leurs connaissances concernant le fonctionnement du gouvernement. Quand celà a lieu, ce n'est pas l'Administration qui colonise réellement la classe politique, car les protagonistes sont les partis politiques»²⁷.

La majoria dels secretaris generals són funcionaris (el 57%) i la majoria de directors generals no ho són (el 60%). Les funcions que la llei assigna als secretaris generals, les quals tenen com a marc d'actuació la mateixa Administració i, per

la Fonction publique: évolution récente dans les pays européens" A: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1987, núm. 1, pàg. 82; JOFFRIN, L. "De la technocratie à la superélite" A: *Le débat*, 1988, núm. 52, pàg. 15-23; PFISTER, T. *La république des fonctionnaires*, Paris: Albin Michel, 1988, pàg. 63-67; QUERMONNE, J. L. *L'organització administrativa de l'estat*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993, pàg. 153-166.

²³ QUERMONNE, J. L. *L'organització administrativa de l'estat*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993, pàg. 153.

²⁴ BAENA, M. "Quelques réflexions sur la relation entre hommes politiques et hauts fonctionnaires" A: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1987, núm. 1, pàg. 128-135.

²⁵ Vegeu BAECQUE, F. DE, QUERMONNE, J. L. (dir.) *L'Administration et la Politique sous la Ve République*, Paris: Presses de la FNSP, 1982, pàg. 20; PFISTER, T. *La république des fonctionnaires*, Paris: Albin Michel, 1988, pàg. 15-19; MAUS, D. "Les énarques au gouvernement et au Parlement". A: *Puvoirs*, 1989, núm. 49, pàg. 147; QUERMONNE, J. L. *L'organització administrativa de l'estat*, Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993, pàg. 204-205.

²⁶ I també que al Japó i Alemanya (ABERBACH, J. D.; ROCKMAN, B. A. "Comparative Administration". A: *Administration & Society*, 1987, núm. 4, pàg. 493-494).

²⁷ BAENA, M. "Quelques réflexions sur la relation entre hommes politiques et hauts fonctionnaires" A: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1987, núm. 1, pàg. 130.

tant, requereixen un major coneixement del seu funcionament intern, pot ser una de les explicacions d'aquesta diferència entre secretaris generals i directors generals, ja que un alt càrrec que ha estat funcionari coneix millor l'Administració que un que aterra a l'Administració provinent de l'empresa privada.

Pel que fa als departaments de l'Administració catalana, només n'hi ha tres on són majoria els alts càrrecs que són funcionaris: el de Governació (63%), el de Justícia (80%) i, sobretot, el d'Indústria i Energia, on tots ho són. A la resta de departaments (tret del de Sanitat i Seguretat Social i del d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, on la meitat ho són i l'altra meitat, no), hi ha més alts càrrecs que no són funcionaris entre els quals cal destacar el de Treball, on no n'hi ha cap.

De la mateixa manera que s'ha dit que el lloc de treball de procedència pot influir en la manera de treballar dins de l'Administració i en la percepció d'algunes inèrcies de l'Administració com a principals problemes de la seva activitat quotidiana, el fet de ser o no funcionari també pot fer canviar la visió que es té de l'Administració, ja que mentre que els funcionaris que han fet carrera dins de l'Administració, és a dir, que han anat pujant llocs dins de l'escala jeràrquica administrativa, han vist l'Administració des de diverses perspectives, la majoria dels que no són funcionaris en entrar a l'Administració amb el càrrec de secretari general o de director general i només tenen una sola perspectiva (des de la cúpula departamental).

És per això que també m'ha interessat saber concretament quins alts càrrecs van entrar directament a ocupar càrrecs amb nivell de director general o de secretari general i quins han fet carrera dins de l'Administració catalana^{2a}. En un principi, tractant-se de càrrecs de confiança política (la qual s'adquireix en escenaris que generalment estan més enllà de l'administració) i tenint en compte l'absència de cossos funcionaris a Catalunya capaços d'influir en la designació de les persones que han d'ocupar aquests càrrecs, es pot tendir més a pensar que la majoria dels alts càrrecs van ocupar directament càrrecs amb nivell de director

^{2a} Entenc que han fet carrera administrativa aquells que abans d'aconseguir el càrrec actual n'han ocupat altres de rang inferior. No obstant això, pel que fa al concepte de carrera vegeu: MOREY, A. "La carrera administrativa". A. *Cuadernos Económicos de ICE*. 1980, núm. 13, pag. 124-135.

general o de secretari general i que són minoria els que han fet carrera dins de l'Administració. A més, també pot refermar aquesta suposició el fet que s'està analitzant una Administració que, si bé ja es pot considerar bastant consolidada, encara no hi ha hagut prou temps per formar persones amb capacitat tècnica i alhora política per comandar una direcció general o una secretaria general, sobretot si tenim en compte que hi ha molts secretaris generals i directors generals que ja fa temps que ho són.

No obstant això, el fet que més del 40% dels alts càrrecs, com acabem de veure, siguin funcionaris sembla matisar aquesta hipòtesi, tot i que ser funcionari no vol dir necessàriament haver fet carrera dins de l'Administració catalana. Però el que no només la matisa sinó que en certa mesura la contradiu és que el 60% dels alts càrrecs han fet carrera (més curta o més llarga) dins de l'Administració de la Generalitat²⁹ (el 40% restant quan van entrar a l'Administració van ocupar un càrrec amb el mateix rang que el que tenen). Una carrera que en la majoria dels casos s'ha de qualificar de meteòrica, ja que han tingut pocs anys per anar pujant. És a dir, que hi ha més esprinters que corredors de fons. Així com quan s'analitzava la formació política dels alts càrrecs es veia que aquells que estan afiliats (les tres quartes parts ja feia anys que ho estaven, aquí s'observa que aquells que han fet carrera dins de l'Administració (el 60%) l'han feta en pocs anys. Per tant, la majoria dels alts càrrecs són corredors de fons en el partit i esprinters a l'Administració.

El 80% dels secretaris generals han fet carrera dins de l'Administració, i de directors generals que n'hagin fet n'hi ha por més de la meitat. Aquesta diferència confirma que el perfil dels secretaris generals requereix un major coneixement del funcionament de l'Administració, ja que pràcticament totes les seves funcions tenen un àmbit d'actuació que difícilment va més enllà de l'Administració.

I, concretament, quins càrrecs han ocupat abans de l'actual? El 17% dels

²⁹ Aquest percentatge contrasta clarament amb el de l'Administració basca, on els vice-consellers i els directors generals que han fet carrera -meteòrica o no- dins de l'Administració són pràcticament inexistent (MESA DEL OLMO, A. "Datos de estructura y movilidad de los cargos de designación política en la Administración autónoma vasca (1980-1989)". A AUTORS DIVERSOS *Estudio sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco* Oñati: HAAE/IVAP, 1991, vol III, pàg 1591)

alts càrrecs han estat subdirectors generals, el 30% caps de servei, el 12% caps de secció i només un 5% han estat prèviament caps de gabinet (la resta - aproximadament un de cada tres- han ocupat altres càrrecs diferents d'aquests que acabo d'esmentar). D'aquestes xifres, cal destacar-ne el fet que el 30% dels alts càrrecs han estat prèviament caps de servei, perquè només amb aquesta dada ja es podria parlar de carrera administrativa dels alts càrrecs. En canvi, no és tan significatiu, pel que fa a la carrera administrativa, el fet que poc més d'un terç hagin ocupat prèviament altres càrrecs dins de l'Administració, ja que dins de l'Administració catalana hi ha infinitat de llocs coberts amb criteris polítics i, per tant, són com una espècie de fase prèvia (o en ocasions també, com s'ha dit en el primer capítol, com una fase posterior) al càrrec de director general o de secretari general. Finalment, cal destacar que un altre terç dels alts càrrecs han estat prèviament secretaris generals o directors generals, és a dir, que repeteixen càrrec³⁰ o que han passat de director general a secretari general (o viceversa).

Si dividim els alts càrrecs entre secretaris generals i directors generals, obtenim la taula següent, en el qual a les files hi ha els càrrecs que han ocupat abans d'obtenir el càrrec que tenen en el moment de l'entrevista.

Taula 49
CÀRRECS DE DINS DE L'ADMINISTRACIÓ QUE HAN OCUPAT ELS ALTS CÀRRECS
ABANS DE L'ACTUAL SEGONS EL CÀRREC

	Secretaris generals	Directors generals
Caps de secció	14,3%	11,1%
Caps de servei	28,6%	30,2%
Subdirectors generals	21,4%	15,9%
Rang de director general	7,1%	4,8%
Directors generals	50,0%	17,5%
Secretaris generals	50,0%	4,8%
Caps de gabinet	-	6,3%
Altres tipus de càrrecs	35,7%	36,5%
	n=14	n=63

³⁰ Sobre això Alfonso de Alfonso Bozzo deia: «en el futuro debe observarse en que medida se va ampliando el subgrupo de los que "repiten" cargos, donde creemos que el grupo "tecnocrático" no partidista (con clara presencia en el colectivo actual) probablemente tienda a mantenerse, a no ser que se produzca un cambio político radical» (ALFONSO, A. de. "Los 'altos cargos' de la Generalitat: ¿administradores o políticos?". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1982, núm. 25, pàg. 98). No obstant això, cal dir que la majoria d'aquells que repeteixen càrrec pertanyen a un dels dos partits que estan coalitzats en el Govern català, la qual cosa desmenteix la despolitització de l'Administració catalana que intuïa aquest autor.

Aquesta taula confirma que són els secretaris generals els que més carrera han fet dins de l'Administració catalana. A més, el fet que la meitat dels secretaris generals ja ho hagin estat en altres ocasions referma el que s'ha dit en el segon capítol sobre la seva professionalització. En canvi, de directors generals que ja ho hagin estat en altres ocasions n'hi ha molts menys. I mentre que la majoria de directors generals que prèviament ja han dirigit una altra direcció general no han canviat de departament, en els secretaris generals passa just al revés: són, com també s'ha dit, més polivalents.

Dels diversos departaments de l'Administració catalana, es pot dir que n'hi ha sis on predominen els alts càrrecs que no han fet carrera administrativa, dels quals cal destacar el d'Economia i Finances, el de Treball i el de Comerç, Consum i Turisme, on més del 70% dels alts càrrecs no n'han fet. A la resta de departaments, tret del de Cultura, que està dividit per meitats, predominen els que han fet carrera dins de l'Administració, dels quals destaquen el Departament de Governació i el d'Indústria i Energia, on tots els alts càrrecs n'han fet. I pel que fa als diversos llocs que han ocupat en la seva carrera administrativa, hi ha tres departaments que destaquen per l'elevat percentatge d'alts càrrecs que han estat caps de secció o caps de servei: el de la Presidència (on les tres quartes parts dels alts càrrecs han estat caps de secció o caps de servei), el de Justícia (on el 80% dels alts càrrecs -tots els que han fet carrera administrativa- han estat caps de servei) i el d'Indústria i Energia (on tots els alts càrrecs han estat caps de servei). I pel que fa al lloc on han fet la carrera administrativa, és a dir, si l'han fet en el mateix departament o no, hi ha quatre departaments on tots els alts càrrecs s'han promocionat sempre dins del mateix departament: el de Política Territorial i Obres Públiques, el de Treball, el d'Indústria i Energia i el d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, dels quals cal destacar aquests dos últims perquè tenen uns percentatges molt elevats d'alts càrrecs que han fet carrera administrativa i perquè són els únics departaments on tots els alts càrrecs sempre han estat en el mateix

departament³¹. Si s'observen els canvis (tant aquells que han suposat pujar de rang com aquells que han suposat quedar-se amb el mateix rang) de departaments que han fet els alts càrrecs entrevistats, es pot elaborar el quadre següent:

Quadre 47

DEPARTAMENTS DE PROCEDÈNCIA DELS ALTS CÀRRECS SEGONS DEPARTAMENTS *

PRE: PRE GOV ECO ENS CUL SAN PTO ARP TRE JUS IND CCT BEN MED
GOV: PRE GOV ECO ENS CUL SAN PTO ARP TRE JUS IND CCT BEN MED
ECO: PRE GOV ECO ENS CUL SAN PTO ARP TRE JUS IND CCT BEN MED
ENS: PRE GOV ECO ENS CUL SAN PTO ARP TRE JUS IND CCT BEN MED
CUL: PRE GOV ECO ENS CUL SAN PTO ARP TRE JUS IND CCT BEN MED
SAN: PRE GOV ECO ENS CUL SAN PTO ARP TRE JUS IND CCT BEN MED
PTO: PRE GOV ECO ENS CUL SAN PTO ARP TRE JUS IND CCT BEN MED
ARP: PRE GOV ECO ENS CUL SAN PTO ARP TRE JUS IND CCT BEN MED
TRE: PRE GOV ECO ENS CUL SAN PTO ARP TRE JUS IND CCT BEN MED
JUS: PRE GOV ECO ENS CUL SAN PTO ARP TRE JUS IND CCT BEN MED
IND: PRE GOV ECO ENS CUL SAN PTO ARP TRE JUS IND CCT BEN MED
CCT: PRE GOV ECO ENS CUL SAN PTO ARP TRE JUS IND CCT BEN MED
BEN: PRE GOV ECO ENS CUL SAN PTO ARP TRE JUS IND CCT BEN MED
MED: PRE GOV ECO ENS CUL SAN PTO ARP TRE JUS IND CCT BEN MED

* En negreta, els departaments de procedència

³¹ A Política Territorial i Obres Públiques i a Treball, si bé els alts càrrecs han promocionat sempre en el mateix departament, n'hi ha que, sense canviar de rang -sense promocionar-, han canviat de departament.

En aquest quadre hi trobem representats tots els departaments pels quals han passat els alts càrrecs dels diversos departaments. Així, per exemple, en el Departament de Justícia hi ha dos departaments diferents en el currículum d'alguns dels alts càrrecs: el de la Presidència i el de Governació. Els departaments que més alts càrrecs "exporten" (a les columnes i en negreta) són el de la Presidència i el de Sanitat, i el departament que més alts càrrecs "importa" (a les files i en negreta) és el de Governació, que és un dels més polifacètics. El departament d'Indústria i Energia i el d'Agricultura, Ramaderia i Pesca són, com acabo de dir, els únics que no han "importat" cap alt càrrec, i els departaments de Medi Ambient (que és l'últim que s'ha creat) i el d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, són els únics que no n'han "exportat" cap. Així, el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca és l'únic que, des del punt de vista del traspàs d'alts càrrecs entre departaments, està aïllat de la resta.

5.1.4. Càrrecs públics electius

Un de cada cinc alts càrrecs ha tingut o té un càrrec públic electiu (més concretament, un 13% l'ha tingut i un 7% encara el tenia en el moment de l'entrevista), dels quals tots menys un són directors generals. Aquest percentatge, que també pot servir d'indicador per mesurar la politització material de l'Administració, no és gens menyspreable si tenim en compte la joventut de les institucions democràtiques espanyoles i la veterania en el càrrec de molts alts càrrecs³².

Proporcionalment, hi ha més alts càrrecs que es consideren més polítics que tècnics que han tingut un càrrec públic electiu (un terç) que no pas càrrecs que es consideren més tècnics que polítics (un 16%). I, com és evident, hi ha una gran diferència entre els alts càrrecs que estan afiliats i els que no ho estan. Així, mentre

³² A més, cal tenir present que en la coalició CiU hi ha la norma de no alternar l'acta parlamentària amb càrrecs a l'Administració (LA VANGUARDIA, 10 de gener de 1991, pàg. 12).

que gairebé el 30% dels afiliats han tingut o tenen un càrrec públic electiu (sense que hi hagi gaires diferències entre els que estan afiliats a CDC i els que militen a Unió), en el cas dels no afiliats només en trobem un sol cas. Els departaments de Treball i de Benestar Social, en els quals, com s'ha vist, hi ha un elevat percentatge d'alts càrrecs que han estat elits de partit, són els únics on predominen els alts càrrecs amb un càrrec públic electiu en el currículum (el 60%).

Finalment, entre els alts càrrecs que tenen o han tingut un càrrec públic electiu, les tres quartes parts han estat o són regidors municipals o alcaldes i un 20% han estat o són diputats³³. Per tant, la connexió més gran és la que hi ha entre les elits locals i les elits de l'Administració (sobretot en aquells que estan afiliats a Convergència): un de cada deu als càrrecs és o ha estat regidor o alcalde³⁴.

³³ També s'ha pogut detectar la direcció contrària: és a dir, la d'aquells que han tingut un càrrec a l'Administració catalana i posteriorment ha estat diputats. Així l'any 1980 «en las listas de CiU el grupo de diputados con experiencia previa es bastante numeroso fundamentalmente en diversos cargos y funciones en la Generalitat provisional» (PITARCH, I. E., SUBIRATS, J. "Los diputados del Parlament de Catalunya de 1980" A *Revista de Estudios Políticos* 1982, núm. 26, pàg. 156).

³⁴ Aquesta xifra és lleugerament superior al 6% dels alts càrrecs de principis dels anys vuitanta que eren o havien estat regidors o alcaldes. A més cal dir que en l'Administració de principis dels vuitanta no hi havia cap alt càrrec que fos o hagués estat diputat (ALFONSO, A. de "Los 'altos cargos' de la Generalitat ¿administradores o políticos?" A *Revista de Estudios Políticos* 1982, núm. 25, pàg. 98). En canvi, la connexió entre elits polítiques locals i elits parlamentàries és molt més clara, ja que el 40% d'aquells que eren diputats al Parlament de Catalunya a finals dels anys vuitanta havien estat prèviament alcaldes o regidors (MORATA, F. "Institucionalización y rendimiento político del Estado autonómico" A *Revista de Estudios Políticos* 1992, núm. 76, pàg. 272). El percentatge d'alcaldes i regidors en el Parlament de Catalunya ha anat augmentant progressivament en cada elecció: a l'any 1980, un 26%, a l'any 1984, un 30%, a l'any 1988, un 35,5%, i a l'any 1992, un 42% (*EL PAÍS*, 8 d'abril de 1992 -edició de Catalunya- pàg. 24).

5.2. Definició professional dels diversos càrrecs polítics de l'Administració

El fet que els càrrecs polítics de l'Administració, d'una banda, siguin càrrecs de confiança política i, de l'altra, estiguin dins de l'Administració envoltats de buròcrates, els fa caminar com si fossin funàmbuls en un terreny *-zona de confluència*³⁵ situat entre la tècnica i la política. Per Alfonso de Alfonso Bozzo l'alt càrrec «és el último 'personal político *strictu sensu*' y el primer 'personal burocrático de élite'; es el último escalón de la progresión desde elector o militante de partido a parlamentario y a gobernante, y el primero del camino de político-técnico a técnico-ejecutor»³⁶. A més, els alts càrrecs poden ser persones molt especialitzades en una àrea determinada o persones més generalistes, que poden ocupar qualsevol lloc de direcció i de gestió dins de l'Administració. En aquest apartat s'estudiarà com s'autodefineixen els alts càrrecs i com defineixen, alhora, la resta de càrrecs polítics de l'Administració catalana en l'eix polític-tècnic. A més, pel que fa a l'autodefinició, també s'analitzarà com se situen en l'eix generalista-especialista.

5.2.1. Autoubicació en l'eix polític-tècnic

Malgrat que hi ha qui considera que el caràcter tècnic dels alts càrrecs «no ha de ser probado sino que se presupone, pues el tono altamente especializado de

³⁵ MAYNTZ, R. *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza, 1985.

³⁶ ALFONSO, A. de. "Los 'altos cargos' de la Generalitat: ¿administradores o políticos?". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1982, núm. 25, pàg. 84. En aquest sentit també s'expressa JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Administración y empleo público en la comunidad autónoma del País Vasco: un balance". A: AUTORS DIVERSOS. *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*. Oñati: HAEE/IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1387.

su función así lo exige»³⁷, m'ha interessat saber com se situen els alts càrrecs en l'eix polític-tècnic. Aquesta autoubicació em permetrà fer una primera aproximació al caràcter tecnocràtic o no dels alts càrrecs de l'Administració catalana, perquè «sous sa forme la plus élémentaire, la position technocratique s'exprime en termes très simples: les choses iraient beaucoup mieux si l'on remplaçait les politiciens par des personnalités ayant une connaissance directe des problèmes à traiter et ayant fait la preuve par des moyens divers -le succès dans les affaires, par exemple- de leur aptitude à les maîtriser»³⁸. La tecnocràcia comporta, doncs, una determinada concepció del poder: «aquella en que la decisión debe emanar del que está técnicamente capacitado para establecer los supuestos»³⁹ i, per tant, una exaltació del tècnic -l'expert- i una crítica al polític -l'incompetent-, la qual cosa comporta una despolització dels problemes⁴⁰.

Des del meu punt de vista, política i tècnica són dues característiques que els diversos càrrecs de l'Administració tenen dosificades, és a dir, que un determinat càrrec pot tenir un vessant polític més gran o més petit i un altre de tècnic que complementa el primer. És per això que, per facilitar⁴¹ l'autoubicació dels alts càrrecs, els vaig demanar que donessin al seu càrrec un valor percentual de tècnic i un altre de polític, és a dir, que agafessin una de les següents opcions: 100% polític, 90% polític i 10% tècnic, 80% polític i 20% tècnic, 70% polític i 30% tècnic, 60% polític i 40% tècnic, 50% polític i 50% tècnic, 40% polític i 60% tècnic, 30% polític i 70% tècnic, 20% polític i 80% tècnic, 10% polític i

³⁷ ALFONSO, A. de "Los 'altos cargos' de la Generalitat. ¿administradores o políticos?". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1982, núm. 25, pàg. 83-84.

³⁸ MEYNAUD, J. "Les Techniciens et le Pouvoir". A: *Revue Française de Science Politique*. 1955, núm. 1, pàg. 7.

³⁹ GREGOIRE, R. "Los problemas de la tecnocracia y el papel de los expertos". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1963, núm. 131, pàg. 140.

⁴⁰ GOURNAY, B. "Technocratie et Administration". A: *Revue Française de Science Politique*. 1960, núm. 4, pàg. 882.

⁴¹ Com assenyala Jean-Paul Costa, és difícil determinar quins càrrecs dins de l'Administració tenen un vessant més tècnic i quins, un vessant més polític (Table Ronde. "Évolutions récentes et perspectives d'avenir des fonctions publiques française et espagnole". A: *Revue Française d'Administration Publique*. 1986, núm. 38, pàg. 89).

90% tècnic, i 100% tècnic. Per analitzar les respostes s'han agrupat les opcions on predomina el vessant polític, aquelles on predomina el vessant tècnic i, entre uns i altres, s'han deixat aquells que es consideren tan polítics com tècnics (no obstant això, si és rellevant per a la interpretació d'alguns dels creuaments, es tindrà en compte tota l'escala). A més, per poder fer una anàlisi comparada en aquest apartat i, sobretot, en el següent, treballaré amb mitjanes, les quals es poden trobar a partir de la transformació dels diversos percentatges amb una escala que va de l'1 a l'11⁴²:

- 1 = 100% polític
- 2 = 90% polític - 10% tècnic
- 3 = 80% polític - 20% tècnic
- 4 = 70% polític - 30% tècnic
- 5 = 60% polític - 40% tècnic
- 6 = 50% polític - 50% tècnic
- 7 = 40% polític - 60% tècnic
- 8 = 30% polític - 70% tècnic
- 9 = 20% polític - 80% tècnic
- 10 = 10% polític - 90% tècnic
- 11 = 100% tècnic

L'autoubicació dels alts càrrecs de l'Administració catalana en l'eix polític-tècnic és la següent:

Taula 50

AUTOUBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC

100% polític	2,6%
90% polític / 10% tècnic	-
80% polític / 20% tècnic	3,9%
70% polític / 30% tècnic	10,4%
60% polític / 40% tècnic	9,1%
50% polític / 50% tècnic	16,9%
40% polític / 60% tècnic	18,2%
30% polític / 70% tècnic	19,5%
20% polític / 80% tècnic	13,0%
10% polític / 90% tècnic	5,2%
100% tècnic	-
NS-NC	1,3%

n=77

⁴² Així, si obtenim una mitjana de 7,3 sabem que el col·lectiu en qüestió se situa entre el 30% i el 40% polític o, dit d'una altra manera, entre el 60% i el 70% tècnic.

Més de la meitat dels alts càrrecs (taula 51) es consideren més tècnics que polítics (són els que anomeno tècnics); poc més d'un de cada quatre, més polítics que tècnics (són els que anomeno polítics), i la resta mantenen un equilibri entre la política i la tècnica (són els que anomeno "funàmbuls"). I si ens fixem en el matís, veiem com hi ha pocs alts càrrecs que s'autodefineixen com a molt polítics o com a molt tècnics (100% o 90% polítics o tècnics), sinó que la majoria equilibra una mica més els dos vessants per definir el seu càrrec. La mitjana general dels alts càrrecs és d'un 6,6 (entre 50% tècnic-50% polític i 40% polític-60% tècnic), és a dir, lleugerament decantada cap al vessant tècnic.

Taula 51

UBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TECNIC

Polítics	26,0%
Funàmbuls	16,9%
Tècnics	55,9%
NC-NC	1,3%

n=77

El fet que la majoria d'alts càrrecs s'autodefineixin com a més tècnics que polítics no vol dir que necessàriament ho siguin. D'entrada pot sorprendre que la majoria de secretaris generals i de directors generals, que no s'ha d'oblidar que són càrrecs de designació política i, per tant, de confiança política, es considerin més tècnics. La interpretació que se'n pot fer és que l'autoubicació en posicions més tècniques que polítiques és una manera de legitimar el lloc que ocupen⁴³, és a dir, que, potser influïts per un model weberianà d'administració (que té com a ideals, entre d'altres, l'eficàcia racional i la neutralitat), volen deixar entendre que han accedit al lloc que ocupen gràcies a les seves qualitats tècnico-professionals (experts imparcials) i no a les seves qualitats (o ideologia) polítiques. La majoria volen fugir d'una legitimació més política que tècnica, ja que la legitimació política

⁴³ Com també passa a l'Administració francesa (BOUIGUEL, J. L., KESSLER, M. C. "Les directeurs d'administration centrale" A BIRNBAUM, P. (dir.) *Les élites sociales au pouvoir (1981-1985)* Paris Presses Universitaires de France, 1985 pàg 200, 202)

té, sobretot, el seu fonament en l'elecció popular i els alts càrrecs no són elegits per sufragi sinó designats "a dit" per un superior jeràrquic. Així, una legitimació tècnica els fa sentir més còmodes i més satisfets i, per tant, volen omplir més de motivacions tècniques la seva designació. No obstant això, dins de l'Administració catalana, com acabem de veure, hi ha tres tipus d'alts càrrecs: els polítics, els tècnics i els "funàmbuls", els quals legitimen de diferent manera el seu càrrec.

Entre directors generals i secretaris generals (taules 52 i 53), es pot veure una gran diferència, ja que els primers es consideren molt més polítics que els segons. Així, el 7% dels secretaris generals i el 30% dels directors generals es consideren més polítics que tècnics, mentre que poc més del 70% dels secretaris generals i poc més de la meitat dels directors generals es consideren més tècnics que polítics. En canvi, el tant per cent de secretaris generals i directors generals que es consideren tan polítics com tècnics gira, en uns i altres, al voltant del 15%. Amb aquestes dades es pot concloure que hi ha més heterogeneïtat en els directors generals que en els secretaris generals, la qual cosa respon a la major ambigüïtat de funcions que la Llei 13 1989 assigna als primers i, sobretot, al fet que hi ha molta més diferència entre l'activitat i l'àmbit en el qual es desenvolupa l'activitat dels directors generals que no pas entre l'activitat i l'àmbit d'actuació dels secretaris generals⁴⁴. A determinats directors generals els és, doncs, més difícil que als secretaris generals legitimar el seu càrrec amb arguments tècnics. No obstant això, la majoria de secretaris generals i de directors generals donen més importància al vessant tècnic del seu càrrec i l'autoubicació mitjana és d'un 7,3 i d'un 6,5, respectivament

⁴⁴ L'heterogeneïtat en l'autoubicació en l'eix polític-tècnic que s'observa en els directors generals i que segurament, com acabo de dir, respon a una major diversitat de funcions i d'àmbits d'actuació en aquest tipus de càrrecs, pot dificultar-ne la professionalització o la funcionarització, tot sovint reivindicada pels partidaris d'allargar la carrera funcionaria.

Taula 52**AUTOUBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC SEGONS EL CÀRREC**

	Secretaris generals	Directors generals
100% polític	-	3,2%
90% polític / 10% tècnic	-	-
80% polític / 20% tècnic	-	4,8%
70% polític / 30% tècnic	7,1%	11,1%
60% polític / 40% tècnic	-	11,1%
50% polític / 50% tècnic	14,3%	17,5%
40% polític / 60% tècnic	28,6%	15,9%
30% polític / 70% tècnic	21,4%	19,0%
20% polític / 80% tècnic	21,4%	11,1%
10% polític / 90% tècnic	-	6,3%
100% tècnic	-	-
NS-NC	7,1%	-
	n=14	n=63

Taula 53**UBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC SEGONS EL CÀRREC**

	Secretaris generals	Directors generals
Polítics	7,1%	30,2%
Funàmbuls	14,3%	17,5%
Tècnics	71,4%	52,3%
NS-NC	7,2%	-
	n=14	n=63

També és interessant conèixer l'autoubicació en l'eix polític-tècnic dels alts càrrecs segons la seva filiació política (taula 54). Es pot pensar que, als alts càrrecs que estan afiliats (els quals, com s'ha vist, ja fa bastants anys que ho estan), els hauria de ser molt més fàcil legitimar políticament el càrrec que als que no pertanyen a cap partit. Efectivament, gairebé el 40% dels alts càrrecs que estan afiliats es consideren més polítics que tècnics, i d'"independents" que s'hi considerin només n'hi ha un 4%; una mica més del 40% dels alts càrrecs afiliats s'autodefineixen com a més tècnics que polítics, i en el cas dels "independents", gairebé el doble. Pel que fa a les mitjanes, també es pot veure com els alts càrrecs que estan afiliats es consideren més polítics que els que no ho estan: un 6,1 i un 7,6, respectivament.

Taula 54

UBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC SEGONS LA FILIACIÓ POLÍTICA DELS ALTS CÀRRECS

	Afiliats	IND	CDC	UDC
Polítics	38,0%	3,8%	36,1%	42,8%
Funàmbuls	16,0%	19,2%	19,4%	7,1%
Tècnics	44,0%	76,9%	41,7%	49,9%
NS-NC	2,0%	-	2,8%	-
	n=50	n=26	n=36	n=14

Tot i que convergents i democratacristians majoritàriament es consideren més tècnics que polítics, proporcionalment hi ha més militants d'Unió que no pas de Convergència que se situen en posicions més polítiques que tècniques (set punts de diferència) i també en posicions més tècniques que polítiques (vuit punts de diferència). Així doncs, on proporcionalment hi ha més convergents que democratacristians (dotze punts de diferència) és en la posició intermèdia (meitat polític, meitat tècnic), és a dir, en la posició més ambigua, sense decantar-se cap al vessant polític o cap el vessant tècnic. Ja s'ha vist que la indefinició és una de les característiques del que pensen de si mateixos els alts càrrecs afiliats a Convergència (característica que tendeix a generalitzar-se en els que pertanyen a un partit *catch-all* o arrebregador), mentre que els que militen a Unió semblen tenir les idees molt més clares. Les mitjanes d'uns i altres són pràcticament iguals (6,1 en els convergents i 6 en els democratacristians).

Només hi ha un departament on el percentatge més elevat d'alts càrrecs és el d'aquells que s'autodefineixen com a més polítics que tècnics: el d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, on la meitat es defineix així. A la resta de departaments, predominen els que es consideren més tècnics que polítics (tret dels departaments de la Presidència i de Justícia, on hi ha els mateixos percentatges d'alts càrrecs polítics i d'alts càrrecs tècnics). D'aquests darrers, n'hi ha tres on no hi ha cap alt càrrec que es consideri més polític que tècnic: el d'Economia i Finances, el d'Indústria i Energia i el de Comerç, Consum i Turisme. Finalment, atenent a les mitjanes (agafant, doncs, com a paràmetre la definició que fan del seu càrrec els alts càrrecs), es poden classificar els diversos departaments de l'Administració

catalana de la manera següent dins de l'escala polític-tècnic:

Taula 55

AUTOUBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC PER DEPARTAMENTS (MITJANES)

P O L Í T I C S	
Medi Ambient	5,3
Agricultura, Ramaderia i Pesca	5,5
Benestar Social	5,6
F U N À M B U L S	
Justícia	6,0
Sanitat i Seguretat Social	6,0
T È C N I C S	
Presidència	6,1
Correg, Consum i Turisme	6,3
Treball	6,4
Política Territorial i Obres Públiques	6,8
Cultura	7,0
Ensenyament	7,0
Governació	7,6
Indústria i Energia	7,8
Economia i Finances	8,1

5.2.2. Ubicació ideal dels diversos càrrecs polítics de l'Administració catalana en l'eix polític-tècnic

A més de l'autoubicació dels alts càrrecs dins de l'eix polític-tècnic, em va semblar interessant saber com consideren els mateixos alts càrrecs que s'haurien de situar els diversos càrrecs polítics de l'Administració dins d'aquest eix. Els càrrecs que calia definir són: els consellers, els secretaris generals, els directors generals, els subdirectors generals i els caps de gabinet. A més dels òrgans superiors de l'Administració i dels alts càrrecs, s'hi han introduït els subdirectors generals i els caps de gabinet. Aquests últims, perquè són càrrecs d'absoluta confiança del conseller i perquè, com s'ha dit, són una figura poc definida, que varia molt segons quina sigui la persona que l'exerceix i segons qui sigui el conseller que el dirigeix. I els subdirectors generals, perquè jeràrquicament estan just per sota dels directors generals i, sobretot, perquè són càrrecs de lliure

designació, la qual cosa fa que, a més de criteris tècnics, es puguin introduir criteris polítics en la seva elecció.

Segons els perfils dibuixats pels alts càrrecs, dels cinc càrrecs, n'hi ha dos que haurien de ser més polítics que tècnics: consellers i caps de gabinet; dos més que haurien de ser més tècnics que polítics: subdirectors generals i secretaris generals, i un que hauria de tenir un perfil més equilibrat: directors generals.

Taula 56

UBICACIÓ DELS DIVERSOS CÀRRECS POLÍTICS DE L'ADMINISTRACIÓ CATALANA EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC (MITJANES)

Consellers	1,9
Secretaris generals	6,4
Directors generals	5,9
Subdirectors generals	9,5
Caps de gabinet	4,0

Com es pot observar en la taula anterior, la mitjana del perfil dibuixat pels alts càrrecs fa que els consellers vagin més enllà del 90% polític (un 56% dels alts càrrecs consideren que només haurien de ser polítics), mentre que els subdirectors generals ga rebé arriben al 90% tècnic (un 43% dels alts càrrecs consideren que només haurien de ser tècnics). Entre aquests dos extrems, fàcils de preveure, hi ha la resta de càrrecs, dels quals són els caps de gabinet els que, segons els alts càrrecs, haurien de tenir un perfil més clarament decantat cap al vessant polític. Els altres dos (secretaris generals i directors generals) se situen en la part mitjana de l'eix, tot i que el perfil que els alts càrrecs creuen que haurien de tenir els secretaris generals està lleugerament decantat cap a posicions més tècniques.

Deixant de banda les mitjanes i fixant-nos en els percentatges, a l'hora de dibuixar el perfil ideal dels directors generals, com es pot observar en la taula 57, també és on hi ha més heterogeneïtat en les respostes. Aquesta heterogeneïtat, que ja s'ha vist en l'autodefinició en l'eix polític-tècnic dels mateixos directors generals, respon al fet que hi ha unes direccions generals més polítiques i unes

altres més tècniques⁴⁵. És per això que la ubicació dels directors generals en l'eix polític-tècnic és la que va costar més de fer als alts càrrecs, com així ho van manifestar els entrevistats i com també es reflecteix en el 5,2% d'alts càrrecs que no responen. Aquest percentatge de manca de respostes només és superat pel 17% d'alts càrrecs que no van respondre quan se'ls demanava pel perfil ideal dels caps de gabinet. Com ja s'ha dit més amunt, la figura del cap de gabinet és d'una gran ambigüitat i el seu perfil depèn, sobretot, del conseller que hi ha al capdamunt, i és precisament per això que aquells que es decideixen a dissenyar-ne el perfil opten per donar més importància al vessant polític.

Taula 57

UBICACIÓ DELS DIVERSOS CÀRRECS POLÍTICS DE L'ADMINISTRACIÓ CATALANA
EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC

Consellers	Polítics	97,4%
	Funàmbuls	1,3%
	Tècnics	-
	NS-NC	1,3%
Secretaris generals	Polítics	29,8%
	Funàmbuls	28,6%
	Tècnics	40,3%
	NS-NC	1,3%
Directors generals	Polítics	32,5%
	Funàmbuls	29,8%
	Tècnics	32,5%
	NS-NC	5,2%
Subdirectors generals	Polítics	1,3%
	Funàmbuls	5,2%
	Tècnics	92,2%
	NS-NC	1,3%
Caps de gabinet	Polítics	65,0%
	Funàmbuls	11,7%
	Tècnics	6,5%
	NS-NC	16,8%

n=77

Secretaris generals i directors generals coincideixen a donar, majoritàriament,

⁴⁵ També es pot veure com la definició del perfil dels directors generals no és la mateixa entre els alts càrrecs que estan afiliats a un partit polític i els que són "independents". Els afiliats donen un perfil on predomina clarament el vessant polític (amb una mitjana de 5,4) i els "independents" un altre on predomina el vessant tècnic (amb una mitjana de 6,7). I és que, com ja s'ha vist, uns i altres legitimen de diferent manera el fet de ser alt càrrec. Aquesta diferent percepció entre afiliats i "independents" no la trobem, en canvi, en la ubicació ideal de la figura de secretari general en l'eix polític-tècnic.

més pes polític a la figura del conseller i del cap de gabinet i a emfasitzar el vessant tècnic del subdirector general (taula 58). En canvi, mentre que la majoria dels secretaris generals pensen que la figura de secretari general hauria de ser meitat política i meitat tècnica, la majoria dels directors generals consideren que hauria de ser més tècnica que política. Pel que fa a la definició de la figura de director general, també es poden percebre algunes diferències entre allò que pensen els secretaris generals i allò que pensen els directors generals. Efectivament, la majoria dels secretaris generals consideren que ha de ser preminentment política i la majoria de directors generals pensen just el contrari, és a dir, que hi ha de pesar més el vessant tècnic (tot i que és un percentatge similar al d'aquells que pensen que ha de ser meitat política i meitat tècnica). Així doncs, proporcionalment hi ha més secretaris generals que creuen que els directors generals haurien de ser més polítics que tècnics i, en canvi, també proporcionalment, hi ha més directors generals que creuen que els secretaris generals haurien de ser més polítics que tècnics. No obstant això, ara veurem com uns i altres desitgen un pes polític més gran que l'actual en les seves figures respectives.

Taula 58

UBICACIÓ DELS DIVERSOS CÀRRECS POLÍTICS DE L'ADMINISTRACIÓ CATALANA EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC SEGONS EL CÀRREC

		Secretaris generals	Directors generals
Consellers	Polítics	92,9%	98,5%
	Funàmbuls	-	1,6%
	Tècnics	-	-
	NS-NC	7,1%	-
Secretaris generals	Polítics	14,3%	33,4%
	Funàmbuls	43,0%	25,4%
	Tècnics	35,6%	41,2%
	NS-NC	7,1%	-
Directors generals	Polítics	50,0%	28,6%
	Funàmbuls	14,3%	33,3%
	Tècnics	21,4%	35,0%
	NS-NC	14,3%	3,1%
Subdirectors generals	Polítics	-	1,6%
	Funàmbuls	7,1%	4,8%
	Tècnics	85,8%	93,6%
	NS-NC	7,1%	-
Caps de gabinet	Polítics	57,1%	66,7%
	Funàmbuls	7,1%	12,7%
	Tècnics	7,1%	6,4%
	NS-NC	28,7%	14,3%
		n=14	n=63

Amb la perspectiva que ens donen les ubicacions mitjanes que secretaris generals i directors generals fan dels diversos càrrecs polítics de l'Administració catalana (taula 59), s'observa com uns i altres donen un perfil similar a consellers, secretaris generals i subdirectors generals. En els perfils donats als directors generals i als caps de gabinet és on, en canvi, es poden percebre més diferències, ja que els secretaris generals el donen un perfil més polític que els directors generals.

Taula 59

UBICACIÓ DELS DIVERSOS CÀRRECS POLÍTICS DE L'ADMINISTRACIÓ CATALANA EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC SEGONS EL CÀRREC (MITJANES)

	Secretaris generals	Directors generals
Consellers	1,8	2,0
Secretaris generals	6,5	6,4
Directors generals	5,0	6,0
Subdirectors generals	9,8	9,5
Caps de gabinet	3,4	4,1

A més, es pot comprovar novament com els secretaris generals consideren que el perfil ideal de la figura de secretari general hauria de tenir un contingut més tècnic que la de director general. Però en l'autoubicació que fan els secretaris generals de si mateixos, es pot veure com el perfil ideal que demanen els secretaris generals per a la seva figura conté una dosi de política més gran que la que tenen ara: la mitjana de l'autoubicació actual en l'eix polític-tècnic és de 7,3, mentre que la mitjana del perfil ideal és de 6,5. I en els directors generals també ho podem observar, ja que l'autoubicació mitjana actual dels directors generals és de 6,5 i la desitjada de 6. Aquestes diferències entre allò que diuen que són i allò pensen que haurien de ser secretaris generals i directors generals les trobem en les taules següents:

Taula 60**DEFINICIÓ ACTUAL I DEFINICIÓ IDEAL DE LA FIGURA DEL SECRETARI GENERAL SEGONS ELS SECRETARIS GENERALS**

	Són	Haurien de ser
Polítics	7,1%	14,3%
Funàmbuls	14,3%	43,0%
Tècnics	71,4%	35,6%
NS-NC	7,1%	7,1%
	n=14	n=14

Taula 61**DEFINICIÓ ACTUAL I DEFINICIÓ IDEAL DE LA FIGURA DEL DIRECTOR GENERAL SEGONS ELS DIRECTORS GENERALS**

	Són	Haurien de ser
Polítics	30,2%	28,6%
Funàmbuls	17,5%	33,3%
Tècnics	52,3%	35,0%
NS-NC	-	3,1%
	n=63	n=63

Tot i que la majoria de secretaris generals i directors generals consideren que les seves figures respectives haurien de ser més polítiques del que ho són actualment, la principal diferència entre uns i altres és que els directors generals majoritàriament encara pensen que hi ha de pesar més el vessant tècnic i, en canvi, els secretaris generals majoritàriament creuen que hi ha d'haver un equilibri entre el polític i el tècnic: consideren que han de ser els únics "funàmbuls" dels càrrecs polítics de l'Administració. Però per saber l'abast de la diferència entre la definició actual i la desitjada, el que cal és creuar-les: els secretaris generals segueixen sent els que més pensen que la seva figura hauria de tenir un contingut polític més gran; és més, no hi ha cap secretari general que pensi que la seva figura hagi de tenir un perfil més tècnic que l'actual. En canvi, trobem alguns directors generals que sí que ho pensen (un de cada deu). Aquestes observacions, que es fan sense anar a buscar la ubicació exacta en l'eix polític-tècnic, em fan pensar que tant els secretaris generals i com els directors generals, sobretot aquells que actualment

s'autodefineixen com a més tècnics, demanen poder intervenir i poder decidir més políticament que no pas ara. Això es pot interpretar com una certa insatisfacció dels alts càrrecs de l'Administració catalana -sobretot, en el cas dels secretaris generals- per com està repartida la decisió política dins dels departaments, la qual potser està excessivament concentrada en la cúpula. Més endavant, quan s'analitzi la presa de decisions dins dels departaments, veurem si això és així.

5.2.3. Especialistes i generalistes

En aquest apartat també es fa referència a l'autopercepció que tenen els alts càrrecs dels seu perfil professional. La distinció entre especialistes i generalistes «has been the subject of particular interest to scholars in the post-war era. The reason for this is, in large measure, the increased complexity in the subject matter of modern government, resulting in an influx of technocrats, who have demanded a greater share of influence within the organisation»⁴⁶. Tot i que per diferenciar uns i altres normalment es té en compte l'educació universitària rebuda⁴⁷, aquí senzillament farà referència a l'autopercepció que tenen els alts càrrecs sobre aquest aspecte. És a dir, cal plantejar-se si es consideren més especialistes o més generalistes, si consideren que el seu coneixement es limita a una determinada àrea (experts en un àmbit determinat) i només es veuen capacitats per ocupar càrrecs relacionats amb aquesta àrea, o si són persones que consideren que amb el perfil

⁴⁶ KINGDOM, J. E. "Introduction" A KINGDOM, J. E. (ed.) *The Civil Service in Liberal Democracies* Londres: Routledge, 1990, pàg. 7

⁴⁷ KINGDOM, J. E. "Britain" A KINGDOM, J. E. (ed.) *The Civil Service in Liberal Democracies*. Londres: Routledge, 1990, pàg. 22. A la Gran Bretanya, sobretot després que el *Fulton Committee* del 1968 censurés el «cult of the generalist» i suggerís la introducció de «modern (largely American) techniques of business management into the Civil Service», hi va haver un gran debat, que avui encara cueja, sobre el perfil generalista o especialista que les elits de l'administració han de rebre en la seva formació universitària (MACKINTOSH, J. P. *The Government and Politics of Britain* Londres: Hutchinson, 1975, pàg. 166, 168. DREWRY, G., BUTCHER, T. *The Civil Service Today* Oxford: Basil Blackwell, 1991, pàg. 221)

que tenen poden ocupar qualsevol altre lloc dins de l'Administració⁴⁸. Per saber-ho no faré servir un escala similar a la de l'eix polític-tècnic, ja que només vaig donar tres possibles respostes: més generalista que especialista, tan generalista com especialista o més especialista que generalista.

El fet de ser càrrecs de confiança política, ens pot fer inclinar a pensar que n'hi ha més de generalistes que d'especialistes. Però segurament una variable que cal tenir en compte és el departament al qual pertanyen, ja que n'hi ha alguns on el requisit de l'especialitat és més necessari que en d'altres, com per exemple el d'Economia i Finances⁴⁹. I, com ja he dit diverses vegades, una altra variable a tenir en compte és la distinció entre secretaris generals i directors generals, ja que, d'una banda, de les funcions que la Llei 13 1989 assigna a uns i altres, se'n desprèn que els directors generals han de tenir una major especialització que els secretaris generals, i, d'una altra banda, el fet que els secretaris generals hagin ocupat més que els directors generals diversos càrrecs de responsabilitat política en diversos departaments, pot comportar un perfil més generalista dels primers. En aquest apartat es tracta de comprovar-ho.

Poc més del 70% dels alts càrrecs es consideren més generalistes que especialistes, un de cada quatre, més especialista que generalista, i només un 4%, tan generalistes com especialistes (tots van respondre a la pregunta). Per tant, hi ha un predomini clar dels generalistes⁵⁰. I entre secretaris generals i directors

⁴⁸ Pel que fa a aquesta manera d'oposar els termes *especialista* i *generalista* vegeu GREGOIRE, R. "Los problemas de la tecnocracia y el papel de los expertos" A *Revista de Estudios Politicos* 1963 num 131 pàg 140

⁴⁹ Actualment amb el gran pes i l'enorme complexitat de l'economia pública i amb la necessitat d'enfortir-la per no provocar un debilitament del sistema polític, els departaments d'Economia són segurament els que estan més proveïts de persones més especialitzades i amb més consciència d'especialistes. Això és el que passa passa, per exemple, en el Ministeri d'Economia i Hisenda de l'Administració central. SERRANO, T. *Características básicas de los directivos de la Administración del Estado en España* Madrid Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1993, pàg 12 (Papeles de Trabajo, num 293)

⁵⁰ En les elits de l'Administració japonesa, on predomina la formació en dret, també es percep aquest predomini (que cada cop és més acusat) dels generalistes (*yimukan*) per sobre dels especialistes (*gikan*) (KOH, B. C. *Japan's Administrative Elite* Berkeley, Califòrnia University of California Press, 1989, pàg 255). I també, com a exemple clàssic, en les elits de l'Administració britànica: HILL, M. J. *The Sociology of Public Administration* Nova York Crane, Russak & Company, 1972, pàg 140-171

generals, es pot comprovar la major especialització d'aquests últims, ja que, mentre que absolutament tots els secretaris generals es consideren més generalistes, en el cas dels directors generals, el 30% s'autoqualifiquen de més especialistes. Els directors generals tenen, doncs, un perfil més especialista que els secretaris generals, tot i que la majoria de directors generals es consideren més generalistes que especialistes.

Taula 62

AUTOPERCEPCIÓ COM A GENERALISTES O ESPECIALISTES SEGONS EL CÀRREC

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Més generalista	71,4%	100,0%	65,1%
Tan especialista com generalista	3,9%	-	4,8%
Més especialista	24,7%	-	30,2%
	n=77	n=14	n=63

També hi ha algunes diferències entre els alts càrrecs que estan afiliats i els que no ho estan. Així, mentre que la immensa majoria dels que estan vinculats a un partit polític es consideren més generalistes que especialistes (el 80%), en el cas dels "independents" no arriben al 60%, i mentre que el 16% dels afiliats es defineixen com a més especialistes, d'"independents" que així s'autoqualifiquen n'hi ha gairebé un 40%. I dins dels afiliats, hi ha més generalistes entre els democristians (tots menys un) que entre els convergents (on gairebé el 20% es consideren més especialistes). A més, mentre que no hi ha cap democristià que hagi optat per la posició intermèdia, el 6% dels convergents han optat per aquesta posició ambigua (així, novament es veu com són els convergents els que més opten per posicions ambigües).

Taula 63

**AUTOPERCEPCIÓ COM A GENERALISTES O ESPECIALISTES SEGONS LA FILIACIÓ
POLÍTICA DELS ALTS CÀRRECS**

	Afiliats	IND	CDC	UDC
Més generalista	80,0%	57,7%	75,0%	92,9%
Tan especialista com generalista ...	4,0%	3,8%	5,6%	-
Més especialista	16,0%	38,5%	19,4%	7,1%
	n=50	n=26	n=36	n=14

Pràcticament no es pot observar cap diferència entre els alts càrrecs que es consideren més polítics i els que es consideren més tècnics, ja que en uns i altres una quarta part s'autodefineix com a més especialista i les tres quartes parts restants, com a generalistes. En canvi, dels que es consideren tan polítics com tècnics, tot i que predominen els que s'autodefineixen com a generalistes, cal destacar l'elevat percentatge dels que es consideren tan generalistes com especialistes. Tots els que han optat per una posició equilibrada (o ambigua) en l'eix generalista-especialista, en l'eix polític-tècnic els trobem en la categoria dels "funàmbuls".

Taula 64

AUTOPERCEPCIÓ COM A GENERALISTES O ESPECIALISTES SEGONS LA UBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC

	Polítics	Funàmbuls	Tècnics
Més generalista	75,0%	46,2%	76,7%
Tan especialista com generalista ...	-	23,1%	-
Més especialista	25,0%	30,8%	23,3%
	n=20	n=13	n=43

Pel que fa als departaments, només n'hi ha un on predominen els que es consideren més especialistes que generalistes: el d'Economia i Finances, on gairebé el 60% dels alts càrrecs destaca la seva especialitat. Cal recordar que aquest departament és on hi ha més alts càrrecs "independents" i on n'hi ha més alts càrrecs que professionalment provenen de la universitat. A la resta de departaments predominen els alts càrrecs que es consideren més generalistes (tret del d'Indústria i Energia, on hi ha un empat -50%- entre uns i altres), dels quals cal destacar el de Treball i el de Medi Ambient, ja que són els únics on tots els alts càrrecs es consideren més generalistes.

5.3. Actituds administratives

Dins d'aquest apartat sobre les actituds administratives dels alts càrrecs, s'estudiaran quatre aspectes (un que fa referència al passat, un que fa referència al present i dos que fan referència al que hauria de ser), que ens permetran veure què és allò que més destaquen els alts càrrecs de la seva relació amb l'Administració. En primer lloc, s'estudiaran els motius de la seva entrada a l'Administració; en segon lloc, els aspectes més negatius i més positius de la seva activitat quotidiana dins de l'Administració; en tercer lloc, les principals fites que haurien de tenir les persones que estan al servei de l'Administració, i, en quart lloc, les principals qualitats personals que hauria de tenir un alt càrrec de l'Administració.

Amb les respostes obtingudes, que cal considerar actituds, predisposicions cap a l'Administració, es pot conèixer un altre aspecte dels alts càrrecs: el de la percepció de l'Administració des de la seva pròpia experiència, la qual cosa configura la seva "cultura administrativa". Al final de l'apartat es veurà si els tres tipus d'alts càrrecs que he trobat segons la seva autoubicació en l'eix polític-tècnic es diferencien també en les seves actituds administratives.

5.3.1. *Motius de l'entrada a l'Administració*

Aquesta és una pregunta de resposta oberta, la qual cosa m'ha obligat, per analitzar-la, a codificar-la en diverses categories de respostes. Una primera categoria és la que porta l'etiqueta de *servei*, és a dir, la dels alts càrrecs que diuen que van entrar a l'Administració guiats pel seu esperit de servei: per servir Catalunya, la Generalitat, la societat, els administrats, etcètera. La segona categoria l'he anomenada *relacions personals* és a dir, són les respostes dels que, quan donen els motius de la seva entrada a l'Administració, fan referència a algun

tipus de relació amb alguna persona: a petició d'un amic, per les seves coneixences o relacions personals, perquè sintonitzava amb alguna persona, per fidelitat i admiració a algú -normalment al conseller del departament o al president Pujol-, etcètera. La tercera categoria porta el nom de *canvi de vida*, i és la d'aquells que donen com a resposta alguna qüestió relacionada amb la voluntat de millorar la seva qualitat material de vida o amb la seva promoció professional: per millorar el seu benestar personal i el de la seva família, per millorar des del punt de vista econòmic, per millorar professionalment, etcètera. Una quarta categoria l'he sintetitzada amb la paraula *política* i engloba als alts càrrecs que raonen la seva entrada a l'Administració amb motius estrictament polítics: per la seva vocació política, pel seu itinerari polític, etcètera. Finalment, hi ha un calaix de sastre que he anomenat *altres*.

El 30% dels alts càrrecs van entrar a l'Administració de la Generalitat de Catalunya guiats pel seu esperit de servei, una mica menys d'aquest percentatge (el 27%) diuen que són a l'Administració gràcies a les seves relacions personals, un 14% van entrar-hi per canviar de vida i un 12%, per vocació política (taula 65). Així doncs, l'esperit de servei i les relacions personals són els principals factors (ja que abracen quasi el 60% dels alts càrrecs) que, segons els alts càrrecs, han provocat la seva entrada a l'Administració catalana⁵¹. D'aquestes xifres cal destacar el fet que gairebé 30% dels alts càrrecs reconeixen haver entrat a l'Administració gràcies a les seves relacions personals, la qual cosa em porta a recordar les següents paraules d'Alejandro Nieto: «Nadie piense, por lo pronto, que

⁵¹ En altres estudis on s'ha fet aquesta pregunta les respostes predominants han estat les següents:

A França: *public service vocation* (15,2%), *interesting and enjoyable work* (12,7%), *possibilities of all sorts offered* (10,7%), *family tradition* (10,7%) i *preference for general matters* (10,7%).

A la Gran Bretanya: *interest, important work; being in center of things* (20%); *belief in public service; working for common good* (14%); *work with congenial colleagues* (11%), i *the intellectual quality of the work* (9%).

(SULEIMAN, E. N. *Politics, Power, and Bureaucracy in France*. Princeton (Nova Jersey): Princeton University Press, 1974, pàg. 120-121).

A Suècia: *chance, happenstance* (27%); *job because open in my area* (26%); *lack of other opportunities* (12%); *intellectual stimulation* (10%); *job fits my education* (9%); *family tradition* (8%), i *strong political interest* (8%).

(ELDESVELD, S. J.; KOOIMAN, J.; TAK, T. VAN DER. *Elite images of Dutch politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1981, pàg. 39).

la designación [es refereix a la designació dels alts càrrecs] es consecuencia sólo de la pericia o de los conocimientos del interesado. Ni tampoco vale la filiación política abstracta. De ordinario, lo decisivo es pertenecer a una 'familia política' en el sentido estricto del término, que han acuñado los sociólogos. Cada ministro escoge, de entre su familia, a un 'equipo' -como ahora se dice- de colaboradores, procurando que los seleccionados sean expertos y puedan acreditar su filiación política. Estas circunstancias operan, pues, como requisitos, pero no como causa del nombramiento. [...] Porque si la causa fuera la pericia o la eficacia, fallando ésta cesaría la razón de la permanencia en el cargo; pero no siendo esta así, lo único que importa es la conservación de los vínculos familiares. [...] Esta constatación [...] no significa que en algún caso no pueda ser tomada en cuenta la pericia. Tal sucede en cargos particularmente complicados o técnicos que resultan poco apetecibles para los políticos y que, en efecto, suelen recaer en expertos profesionales no hostiles al ministro»⁵².

Taula 65

MOTIUS DE L'ENTRADA A L'ADMINISTRACIÓ SEGONS EL CÀRREC

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Servei.....	29,9%	35,7%	28,6%
Relacions personals	27,3%	21,4%	28,6%
Canvi de vida	14,3%	7,1%	15,9%
Política	11,7%	14,3%	11,1%
Altres	15,6%	14,3%	15,9%
NS-NC	-	7,1%	-
	n=77	n=14	n=63

L'esperit de servei i les relacions personals també es mantenen com a principals motius quan s'analitzen separatament els secretaris generals i els directors generals, tot i que en els primers l'esperit de servei pesa molt més (taula 65). Mentre que, proporcionalment, els secretaris generals destaquen més que els directors generals la vocació política com a motiu d'entrada a l'Administració (la

⁵² NIETO, A. *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel, 1984, pàg. 44-45.

qual cosa permet emfasitzar el seu perfil polític), els directors generals destaquen més que els secretaris generals les relacions personals i el canvi de vida.

La principal raó d'entrada a l'Administració dels alts càrrecs afiliats és el servei i la dels "independents", les relacions personals (taula 66), la qual cosa pot indicar que aquests últims, que no tenen el plus de la militància política que tenen els altres, necessiten recompensar aquesta mancança amb el plus de les relacions personals o de l'amistat (que no necessàriament cal associar-ho amb l'"amiguisme"): són més càrrecs de confiança *personal* que de confiança *política*. I la segona gran diferència entre els alts càrrecs afiliats i els "independents" és que gairebé el 20% dels primers van entrar a l'Administració per la seva vocació política i, en canvi, no hi ha cap alt càrrec "independent" que apunti aquesta raó. Així doncs, mentre que allò que distingeix els alts càrrecs afiliats (sense que es puguin percebre gaires diferències entre convergents i demòcratacristians) és la seva vocació política, allò que distingeix als "independents" són les seves relacions personals.

Taula 66

**MOTIUS DE L'ENTRADA A L'ADMINISTRACIÓ SEGONS LA FILIACIÓ POLÍTICA
DELS ALTS CÀRRECS**

	Afiliats	"Independents"
Servei.....	30,0%	30,8%
Relacions personals	24,0%	34,6%
Canvi de vida	12,0%	19,2%
Política	18,0%	-
Altres	14,0%	15,4%
NS-NC	2,0%	-
	n=50	n=26

El principal grup de respostes dels alts càrrecs que abans d'entrar a l'Administració treballaven en el sector públic és el de les relacions personals (30%) i el segon, el de l'esperit de servei (23%). En canvi, els que provenen del sector privat van entrar a l'Administració sobretot pel seu esperit de servei (38%) i un de cada quatre, per les seves relacions personals. Finalment, també es pot percebre una gran diferència en el motiu del canvi de vida: un de cada cinc dels que

provenen del sector públic i només un 8% dels que provenen del sector privat, la qual cosa em fa pensar que aquests últims no consideren que haver entrat a l'Administració hagi significat un canvi qualitativament positiu de vida.

Els alts càrrecs que són funcionaris majoritàriament donen com a motiu de la seva entrada a l'Administració l'esperit de servei i els que no ho són, en canvi, les seves relacions personals (en tots dos casos, gairebé el 40%). I també cal dir que aquells que són funcionaris esmenten més el canvi de vida com a motiu de la seva entrada a l'Administració (el 25%) que no pas aquells que no ho són (el 7%).

En resum, el més destacable d'aquestes xifres és l'elevat percentatge d'alts càrrecs que, quan pensen en el motiu de la seva entrada a l'Administració, fan referència a les seves relacions personals, és a dir, que volen emfasitzar que si són a l'Administració és gràcies a alguna altra persona (motiu que, com s'ha vist, trobem, sobretot, en els directors generals "independents"). És per això que es pot concloure que a l'Administració catalana les relacions personals són una via utilitzada amb molta freqüència per reclutar alts càrrecs: és una Administració "personalista".

5.3.2. *Aspectes positius i negatius de l'activitat quotidiana dins de l'Administració*

5.3.2.1. *Aspectes positius*

De la gran diversitat de respostes donades pels alts càrrecs, n'he elaborat els següents grups o categories⁵³. El primer grup de respostes és el que porta el rètol de *servei*, és a dir, el dels que destaquen com a més satisfactori de la seva

⁵³ La formulació d'aquesta pregunta (i també la dels aspectes negatius) va causar sorpresa en molts dels alts càrrecs, però també va ser una de les preguntes en la qual més es van explaiar en la resposta (el fet de ser una pregunta de resposta oberta ho va facilitar). És per això que la informació obtinguda amb les respostes sovint va anar molt més enllà del contingut estricte de la pregunta, la qual cosa m'ha permès interpretar altres qüestions que tractaré més endavant sobre el funcionament de l'Administració catalana.

professió la sensació d'estar fent un servei: a Catalunya, als administrats, a la societat, a la Generalitat, etcètera. El segon grup de respostes l'he anomenat *gestió*, i són les respostes dels que consideren com a aspectes més satisfactori la gestió del dia a dia, l'elaboració de projectes i la seva posada en pràctica, la negociació constant, la gestió de personal, el treball en equip, les relacions personals, etcètera. El tercer grup de respostes porta el nom d'*especialitat*, és a dir, són el dels que donen com a resposta alguna qüestió relacionada amb la seva especialitat o amb la seva direcció general: treballar amb qüestions relacionades, posem per cas, amb la sanitat, amb l'arquitectura o amb l'ensenyament. Un quart grup de respostes és el que he sintetitzat amb la paraula *política*, que engloba aquells alts càrrecs que destaquen com a aspecte més positiu la repercussió política de la seva professió: el fet de tenir una gran influència política, de tenir a l'abast una gran quantitat informació sobre moltes qüestions, etcètera. El darrer i cinquè grup de respostes porta l'etiqueta de *carrera* i engloba els que consideren com a més satisfactori saber que estan treballant en un lloc que pot servir per a la seva promoció personal, que tenen una professió amb possibilitats de promoció i de millorament material del seu benestar personal: el fet de treballar en un lloc que és un trampolí per a la promoció personal (cap al sector públic i, sobretot, cap al sector privat), el millorament de la qualitat de vida que comporta el càrrec, el fet de poder fer viatges sovint, etcètera. Finalment, les respostes que no entren en cap de les categories esmentades, estan dins del grup que he anomenat *altres*.

L'agrupació de les respostes donades pels alts càrrecs i la seva inclusió dins de les diverses categories, les trobem a la taula 67. Els tres grups de respostes amb uns percentatges més elevats (tots tres amb més del 20%) són els d'aquells alts càrrecs que donen com a resposta algun aspecte relacionat amb la seva especialitat, amb la gestió del dia a dia o amb el servei al país. Especialitat, gestió i servei, que són tres aspectes que podrien servir per sintetitzar la professió d'alt càrrec, és el que més satisfà el 80% dels alts càrrecs⁵⁴.

⁵⁴ Aquests són també els aspectes que destaquen com a més positius les elits administratives d'altres països: les elits de l'Administració alemanya fan referència a qüestions relacionades amb el procés decisonal -gestió- (com, per exemple, la capacitat d'influir en les decisions) i amb l'especialitat; les de l'Administració holandesa consideren com a aspectes més

Taula 67

ASPECTE MÉS SATISFACTORI DE L'ACTIVITAT QUOTIDIANA SEGONS EL CÀRREC

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Especialitat	31,2%	28,6%	31,7%
Gestió	27,3%	21,4%	28,6%
Servei	22,1%	21,4%	22,2%
Política	10,4%	28,6%	6,3%
Carrera	3,9%	-	4,8%
Altres	3,9%	-	4,8%
NS-NC	1,3%	-	1,6%
	n=77	n=14	n=63

Entre secretaris generals i directors generals hi ha poques diferències de percentatges en els tres primers grups de respostes, mentre que en el grup de respostes que porta el nom de *política* és on hi ha més diferències. Gairebé el 30% dels secretaris generals (el principal grup de respostes juntament amb el que he anomenat *especialitat*) dona respostes que s'insereixen dins d'aquesta categoria i en el cas dels directors generals, només el 6%. L'explicació d'aquesta resposta dels secretaris generals la trobem en la seva preeminència política dins del departament, que ja ha estat analitzada en el segon capítol, i, més concretament, en el fet de ser la segona autoritat del departament i en el fet d'assumir funcions molt importants, entre les quals cal destacar la negociació del pressupost del departament i la preparació en el Consell Tècnic de l'agenda del Consell Executiu. Aquestes són funcions que tenen una gran repercussió i una gran influència política, i que permeten obtenir una gran quantitat d'informació, també política; i això és el que els mateixos secretaris generals consideren més satisfactori del seu càrrec. Finalment, cal dir que només hi ha directors generals que se situen dins l'opció que porta l'etiqueta de *carrera*.

L'aspecte més satisfactori per als alts càrrecs que estan afiliats a un partit

positius també qüestions relacionades amb la gestió (influència en les decisions) i amb el servei (ajudar la societat), i les de l'Administració britànica destaquen aspectes més intel·lectuals i la convivència amb els seus col·legues (ELDERSVELD, S. J.; KOOIMAN, J.; TAK, T. VAN DER. *Elite Images of Dutch Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1981, pàg. 55).

polític és la gestió i allò que més satisfà els "independents" és el fet de treballar en qüestions relacionades amb la seva especialitat (amb un percentatge clarament superior al dels afiliats). I també és significatiu, encara que el percentatge sigui petit, que, mentre que un 6% dels alts càrrecs afiliats han donat com a resposta aspectes que s'insereixen clarament en la categoria que porta l'etiqueta de *carrera*, no hi ha cap alt càrrec "independent" que hagi optat per aquest tipus de resposta (taula 68).

Taula 68

**ASPECTE MÉS SATISFACTORI DE L'ACTIVITAT QUOTIDIANA SEGONS LA FILIACIÓ
POLÍTICA DELS ALTS CÀRRECS**

	Afiliats	IND	CDC	UDC
Especialitat	24,0%	42,3%	25,0%	21,4%
Gestió	30,0%	23,1%	27,8%	35,7%
Servei	22,0%	23,1%	19,4%	28,6%
Política	12,0%	7,7%	11,1%	14,3%
Carrera	6,0%	-	8,3%	-
Altres	4,0%	3,8%	5,6%	-
NS-NC	2,0%	-	2,8%	-
	n=50	n=26	n=36	n=14

Tant els alts càrrecs afiliats a Convergència com els afiliats a Unió, allò que més destaquen com a positiu de la seva activitat quotidiana és la gestió (taula 68). El segon grup més nombrós de respostes, però, no és el mateix, ja que el dels convergents és el de l'especialitat i el dels d'Unió és el servei. Així doncs, també aquí es pot interpretar que els democratacristians pensen més en la societat o tenen una ideologia més social que els convergents. I un altre aspecte que separa uns i altres és que, mentre que un 8% d'alts càrrecs afiliats a CDC se situen dins del grup de respostes que he etiquetat amb el nom de *carrera*, no hi ha ni un sol militant d'Unió dins d'aquest grup, la qual cosa vol dir que tots els alts càrrecs que han destacat com a aspecte més satisfactori de la seva feina qüestions relacionades amb la possibilitat de promoció personal i amb el millorament material del seu propi benestar personal, són directors generals (no secretaris generals) que estan afiliats a Convergència Democràtica de Catalunya.

El que més diferencia alts càrrecs generalistes i alts càrrecs especialistes és el grup de respostes que he anomenat *especialitat*, ja que, mentre que més del 40% dels alts càrrecs que es consideren més especialistes destaquen com a aspecte més positiu de la seva activitat quotidiana el fet de treballar en qüestions relacionades amb la seva especialitat, de generalistes que així ho consideren n'hi ha un 30%.

El que consideren com a més positiu els alts càrrecs que abans d'entrar a l'Administració catalana treballaven en el sector públic és el que he anomenat *gestió* (el 30% així ho manifesta), mentre que allò que més satisfà els que provenen del sector privat és treballar amb qüestions relacionades amb la seva especialitat (gairebé el 40%). També és aquest últim aspecte el que més satisfà els alts càrrecs que són funcionaris (el 30%) i, en canvi, els que no ho són, a més d'aquest aspecte, també trien la gestió (un terç).

5.3.2.2. Aspectes negatius

Com en els aspectes més positius, també aquí he hagut d'agrupar les respostes en diverses categories. Una primera categoria és la que porta el rètol de *burocràcia*, que malgrat ser un terme confús⁵⁵ i amb múltiples significacions⁵⁶, aquí fa referència a l'ús més "popular" del terme⁵⁷, és a dir, als alts càrrecs que destaquen com a menys satisfactori de la seva activitat quotidiana totes aquelles qüestions negatives que comporta el que anomenen "cultura de l'Administració",

⁵⁵ ALBA, C. "Administració y Política". A: ALBA, C. et al. *Política y Sociedad*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1987, pàg. 495-502.

⁵⁶ GARCÍA-PELAYO, M. *Burocracia y tecnocracia*. Madrid: Alianza, 1987, pàg. 15-22.

⁵⁷ Per Angelo Panebianco aquest ús popular del terme burocràcia comença a referir-se a «la 'incapacidad adiestrada' y el 'ritualismo'; la tendencia de las burocracias a la 'sustitución de fines' y a la fragmentación en centros de poder autónomos; la 'rigidez' de los sistemas burocráticos y su incapacidad congénita de corregir sus propios errores» (PANEBIANCO, A. «Las burocracias públicas». A: PASQUINO, G. (comp.). *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza, 1987, pàg. 368).

allò que Mintzberg anomena "burocràcia maquinal"⁵⁸ o allò que Crozier anomena "cercles viciosos"⁵⁹: la manera de fer -el ritualisme⁶⁰- d'uns funcionaris immersos en una estructura jerarquitzada i acostumats a un treball rutinari i repetitiu, la lentitud dels processos o circuits administratius, la rigidesa de la gestió diària, els controls excessius, l'encotillament de la normativa que regula el funcionament de l'Administració, etcètera⁶¹. En definitiva, doncs, la burocràcia entesa com «un sistema de racionalidad y funcionalidad aparentes y de arbitrariedad y disfuncionalidad reales, cuyo resultado es la ineficacia y caracterizado por actuar con un formalismo ignorante de la realidad, por la sumisión de lo concreto vital a abstracciones desvitalizadas, por la pedantería (es decir, por el detallismo), por la rutina administrativa (ritualismo), por la dilación en las resoluciones, por la evasión de la responsabilidad y la sumisión dogmática a los criterios de la superioridad o del precedente»⁶². La segona categoria porta el nom de *sacrifici*. És a dir, són els que donen com a resposta alguna qüestió relacionada amb la manca de temps per a la seva vida familiar i amb el desgast personal: el gran nombre d'hores que hi dediquen, les poques hores que poden dedicar a la família, la duresa del dia a dia, etcètera. Una tercera categoria porta l'etiqueta d'*urgència* i engloba als alts càrrecs que pensen que l'aspecte menys satisfactori és la manca de temps per fer la feina: la urgència amb què s'han de prendre les decisions, la improvisació constant que hi ha dins de l'Administració, la

⁵⁸ MINTZBERG, H. *La estructura de las organizaciones*. Barcelona: Ariel, 1984, pàg. 357.

⁵⁹ CROZIER, M. *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil, 1963, pàg. 237.

⁶⁰ Aquesta és, segons Michel Crozier, la principal característica de la personalitat burocràtica (CROZIER, M. *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Seuil, 1963, pàg. 243).

⁶¹ També hi entrarien les «depressing features popularly assigned to bureaucracy» que assenyala Peter Self: «routine and monotonous work, few opportunities for innovation, strong external control of policy, heavily impersonal rules and routines, and rigid stratification of occupational groups» (SELF, P. *Administrative Theories and Politics*. Londres: Allen & Unwin, 1977, pàg. 237).

⁶² GARCÍA-PELAYO, M. *Burocracia y tecnocracia*. Madrid: Alianza, 1987, pàg. 17.

etcètera⁶³. La quarta categoria l'he anomenada *col·legues*, és a dir, la dels que consideren com a més negatiu altres càrrecs o a altres departaments: les travetes que fan alguns alts càrrecs, la gelosia que hi ha entre alts càrrecs i entre departaments, el bloqueig provocat artificialment per altres departaments, etcètera. Finalment, hi ha dos grups de respostes més: el que he anomenat *altres*, on hi ha aquelles respostes que no s'ajusten a cap de les categories anteriors, i el que porta el nom de *cap*, que és el d'aquells que consideren que en la seva activitat quotidiana dins de l'Administració no hi ha cap aspecte negatiu.

La majoria dels alts càrrecs (el 60%) assenyalen com a aspecte més negatiu de la seva activitat quotidiana algun aspecte dels que he ubicat dins la categoria que he anomenat *burocràcia*. La resta de grups de respostes no arriben al 10%, tret de la categoria *altres* on, a causa de la gran dispersitat de respostes, hi ha el 13% dels alts càrrecs.

Taula 69

ASPECTE MENYS SATISFACTORI DE L'ACTIVITAT QUOTIDIANA SEGONS EL CÀRREC

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Burocràcia	59,7%	28,6%	66,7%
Sacrifici	7,8%	35,7%	1,6%
Urgència	7,8%	14,3%	6,3%
Col·legues	6,5%	-	7,9%
Altres	12,9%	14,3%	12,7%
Cap	3,9%	7,1%	3,2%
NS-NC	1,3%	-	1,6%
	n=77	n=14	n=63

Aquelles qüestions que els secretaris generals consideren com a més negatives difereixen bastant d'aquelles que consideren els directors generals: mentre que als dos terços dels directors generals el que els satisfà menys és la burocràcia, en el cas dels secretaris generals, el tant per cent baixa fins al 30%. En canvi, el que consideren com a més negatiu els secretaris generals és el sacrifici

⁶³ Com diu Alejandro Nieto, «en las áreas del Poder no se piensa: se improvisa. El gobernante se entera de los asuntos en el momento de sentarse en la mesa de trabajo» (NIETO, A. *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel, 1984, pàg. 37).

que suposa la seva feina (una mica més d'un terç), aspecte que només assenyalen un 2% dels directors generals. Pel que fa a la urgència, tot sembla indicar que, encara que el percentatge és baix, són els secretaris generals els que més la pateixen, i, finalment, només hi ha directors generals que esmentin altres alts càrrecs o altres departaments com allò que consideren pitjor de la seva activitat quotidiana.

Entre els alts càrrecs afiliats i no afiliats no hi ha grans diferències pel que fa als percentatges dels diversos grups de respostes, ni tampoc entre alts càrrecs afiliats a Convergència i a Unió. En tot cas, es pot dir que, proporcionalment, hi ha molts més democratacristians que assenyalen la burocràcia com a principal aspecte negatiu (poc més del 70%) que no pas convergents (una mica més de la meitat), i que mentre que el 6% dels afiliats a Convergència s'insereixen dins la categoria de *col·legues*, de militants d'Unió no n'hi ha cap.

El que més diferencia els alts càrrecs que provenen del sector públic i els que provenen del sector privat, és que aquests últims, en proporció, es queixen més de la burocràcia (les tres quartes parts, respecte a la meitat dels que provenen del sector públic) i, per tant, sembla que els costi més acostumar-se a les inèrcies de l'Administració. Aquesta diferència, que no trobem entre els alts càrrecs generalistes i els especialistes, també es pot percebre entre els alts càrrecs que són funcionaris i els que no en són. Aquests últims són, en proporció, els que més destaquen com a aspecte negatiu la burocràcia.

5.3.3. *Principals fites dels que treballen a l'Administració*

En aquest apartat m'interessa veure quin ha de ser, segons els alts càrrecs, el principal objectiu de qualsevol persona que treballi dins de l'Administració, sigui quina sigui la seva categoria. És, doncs, una pregunta de resposta oberta, i és per això que he elaborat els següents quatre grups de respostes. Un primer grup és aquell que porta l'etiqueta de *servei*, és a dir, el dels que diuen que la principal fita de qualsevol persona que treballi a l'Administració és l'esperit de servei (a

Catalunya, a la societat, a l'administrat, etcètera). El segon grup, l'he anomenat *professionalitat*, és a dir, són els que pensen que l'objectiu principal ha de ser l'afany per arribar a ser un bon professional: treballar amb eficàcia, amb eficiència, amb diligència, fer la feina ben feta, etcètera. El tercer grup porta el nom de *moralitat* i inclou els que han donat com a resposta algun concepte relacionat amb la moral: l'honestedat, la decència, la virtut, la justícia, el respecte, la responsabilitat, etcètera. Finalment, aquelles respostes que no s'han pogut inserir en cap dels anteriors grups les trobem en la categoria *altres*.

Hi ha dos grups de respostes que destaquen: el del servei a la societat (el 46%) i el de la professionalitat (el 42%). En canvi, només un 6,5% d'alts càrrecs s'insereixen en la categoria que he anomenat *moralitat* (taula 70). La principal diferència entre secretaris generals i directors generals és que en els primers clarament predominen els que destaquen la voluntat de servei com a fita principal, mentre que els segons donen tanta importància al servei com a la professionalitat.

Taula 70

PRINCIPALS FITES QUE HAURIEN DE TENIR ELS QUE TREBALLEN A L'ADMINISTRACIÓ SEGONS EL CÀRREC

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Servei	45,5%	57,1%	42,9%
Professionalitat	41,6%	28,6%	44,4%
Moralitat	6,5%	7,1%	6,3%
Altres	5,2%	7,1%	4,8%
NS-NC	1,3%	-	1,6%
	n=77	n=14	n=63

Les diferències entre alts càrrecs generalistes i especialistes són les següents: els primers apunten, sobretot, com a objectius prioritaris qüestions relacionades amb la professionalitat (el 46%, respecte al 32% dels especialistes) i el segons fan més referència a qüestions relacionades amb el servei (el 63%, respecte al 38% dels generalistes). Finalment, cal dir que també hi ha diferències entre els alts càrrecs que són funcionaris i els que no ho són: el primers donen més importància a l'esperit de servei (52%) que a la professionalitat (39%) i els que no

ho són, just al revés.

5.3.4. Qualitats personals que haurien de tenir els alts càrrecs de l'Administració

En aquest apartat es tracta de veure quines virtuts consideren essencials els alts càrrecs per ocupar un càrrec de secretari general o de director general dins de l'Administració. Si bé en l'apartat anterior es feia referència a tots aquells que treballen a l'Administració, aquí només es fa referència als alts càrrecs, a allò que són eis entrevistats. Aquesta pregunta, que em va semblar especialment interessant, la vaig formular de dues maneres: primer demanant una resposta espontània i després donant deu possibles respostes de les quals n'havien d'escollir dues.

Començant per les respostes obertes, els grups de respostes que he creat, tret d'un, són els mateixos de l'apartat anterior. Així, hi ha les tres categories de l'apartat anterior: *servei*⁶⁴, *professionalitat* i *moralitat*, però enteses com a qualitats que ha de tenir un alt càrrec, i, a més, hi ha un quart grup de respostes que porta el nom d'*autoritat*, que és el de les respostes dels que consideren que la principal qualitat personal és saber ser autoritari: tenir dots de comandament, saber-se imposar, saber dirigir, ser líder, etcètera. Finalment, aquelles respostes que no s'han pogut inserir en cap dels grups anteriors també les trobem en la categoria *altres*.

Gairebé un 40% dels alts càrrecs consideren que la principal qualitat personal que ha de tenir un alt càrrec és la professionalitat, i un de cada quatre, la moralitat. Són molt pocs els que fan referència a l'esperit de servei i a l'autoritat

⁶⁴ Cal dir que, mentre que en la pregunta sobre la principal fita d'aquelles persones que treballen a l'Administració, la majoria d'alts càrrecs que s'insereixen dins la categoria que porta el nom de *servei* feien referència a un servei «als administrats», «a la societat» o «al públic», en aquesta pregunta, que es refereix concretament als alts càrrecs, la majoria dels que s'insereixen dins d'aquesta categoria feien més referència a un servei «a Catalunya», «a la Generalitat» o «al país».

(taula 71)⁶⁵. Per tant, si en fixem en les respostes donades en l'apartat anterior⁶⁶, veiem com per la majoria d'entrevistats els alts càrrecs han de tenir una forta dosi de professionalitat i de moralitat i aquells que treballen a l'Administració (sigui quina sigui la seva categoria) han de tenir també una forta dosi de professionalitat i, sobretot, d'esperit de servei. El percentatge de la categoria anomenada *servei* passa d'un 46% per a tot el personal de l'Administració a un 8% per als alts càrrecs, i el de l'anomenada *moralitat* passa d'un 7% per a aquells que treballen a l'Administració a un 25% per als alts càrrecs.

Taula 7i

PRINCIPALS QUALITATS PERSONALS QUE HAURIEN DE TENIR ELS ALTS CÀRRECS DE L'ADMINISTRACIÓ SEGONS EL CÀRREC

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Servei	7,8%	21,4%	4,8%
Professionalitat	37,7%	35,7%	38,1%
Moralitat	24,7%	14,3%	27,0%
Autoritat	5,2%	7,1%	4,8%
Altres	20,8%	21,4%	20,6%
NS-NC	3,9%	-	4,8%
	n=77	n=14	n=63

Entre secretaris generals i directors generals es poden percebre algunes diferències. Així, si bé quasi el 40% dels secretaris generals i dels directors generals consideren que la qualitat personal més important d'un alt càrrec és la professionalitat (en tots dos casos aquest és el grup predominant), un de cada cinc secretaris generals destaca l'esperit de servei com a principal qualitat personal enfront de només un 5% dels directors generals, i una mica més d'una quarta part dels directors generals creu que la moralitat és el més important, enfront del 14% dels secretaris generals. Així doncs, els secretaris generals tendeixen a donar més

⁶⁵ En aquesta pregunta el percentatge d'alts càrrecs que trobem dins la categoria d'"altres" és força elevat (el 20,8%), ja que la diversitat de respostes ha fet impossible construir més grups de respostes amb percentatges significatius.

⁶⁶ Malgrat que la formulació de les preguntes és diferent, ja que abans es preguntava per la principal fita i aquí es pregunta per la principal qualitat personal, crec que són comparables.

importància al servei que no pas a la moralitat, i els directors generals, al revés. Els directors generals estableixen més diferències que els secretaris generals entre els alts càrrecs i la resta del personal de l'Administració.

Un cop feta la pregunta anterior vaig demanar als alts càrrecs que triessin dues qualitats personals d'una llista de deu. Aquesta és, per tant, una pregunta amb multiresposta -com a màxim n'escullen dues-, la qual cosa fa que la suma dels percentatges no sigui 100, sinó 200, i que hi hagi un tant per cent d'entrevistats que només n'escullen una (són el 13% que trobem en *cap opció més*). La llista de les deu opcions és la següent:

- 1- Ser un bon gestor de l'organització
- 2- Ser un bon gestor del pressupost
- 3- Tenir capacitat de mediació i negociació
- 4- Saber relacionar-se amb les persones
- 5- Tenir qualitats intel·lectuals i professionals
- 6- Tenir sentit de la responsabilitat
- 7- Tenir qualitats morals
- 8- Ser un bon conseller dels superiors
- 9- Saber aplicar objectivament les normes
- 10- Tenir talent polític i intuïció política

Cal dir que hi va haver molts alts càrrecs que consideraven que totes les opcions eren necessàries o recomanables, però precisament el que demanava era que escollissin les dues que, al seu entendre, eren les més importants. La qualitat personal més estimada pels alts càrrecs (la meitat la consideren com una de les dues principals qualitats personals que han de tenir els alts càrrecs) és el sentit de la responsabilitat, el qual, per Max Weber, és, juntament amb la *passió* i la *mesura*, «una de las tres cualidades decisivamente importantes para el político»⁶⁷. Hi ha dues qualitats més que sobresurten: la capacitat de mediació i negociació (gairebé el 30%) i ser un bon gestor de l'organització (una mica més del 20%). En canvi, les qualitats personals que han estat menys estimades són: ser un bon consellers dels superiors, saber aplicar objectivament les normes i ser un bon gestor del

⁶⁷ WEBER, M. *El político y el científico*. Madrid: Alianza, 1986, pàg. 153.

pressupost. En definitiva, les qualitats més polítiques i gerencials han estat les més assenyalades pels alts càrrecs, i les qualitats més tècnico-administratives i funcionaries les menys⁶⁶ (taula 72).

Taula 72

PRINCIPALS QUALITATS PERSONALS QUE HAURIEN DE TENIR ELS ALTS CÀRRECS DE L'ADMINISTRACIÓ SEGONS EL CÀRREC (LLISTA)

	Alts càrrecs	Secretaris generals	Directors generals
Bon gestor de l'organització	22,1%	21,4%	22,2%
Bon gestor del pressupost	1,3%	7,1%	-
Capacitat de mediació i negociació	28,6%	21,4%	30,2%
Relacionar-se amb les persones	11,7%	14,3%	11,1%
Qualitats intel·lectuals i professionals ...	13,0%	28,6%	9,5%
Sentit de la responsabilitat	49,4%	35,7%	52,4%
Qualitats morals	14,3%	21,4%	12,7%
Bon conseller dels superiors	5,2%	7,1%	4,8%
Aplicar objectivament les normes	3,9%	-	4,8%
Talent polític i intuïció política	19,5%	-	23,8%
Cap més qualitat	13,0%	14,3%	12,7%
NS-NC	18,0%	28,6% ..	15,8%
	n=77	n=14	n=63

Les dues qualitats personals que més prefereixen els secretaris generals són el sentit de la responsabilitat i les qualitats intel·lectuals i professionals, i les qualitats que més destaquen els directors generals són també el sentit de la responsabilitat i la capacitat de mediació i negociació. Tot i que en uns i altres la qualitat personal més estimada és el sentit de la responsabilitat, hi ha una diferència de quasi vint punts a favor dels directors generals. Hi ha dues grans diferències més entre secretaris generals i directors generals: l'opció *qualitats intel·lectuals i professionals* (triada pel 30% dels secretaris generals i només pel 10% dels directors generals) i l'opció *talent polític i intuïció política* (estimada per

⁶⁶ Els sis trets que més destaquen les elits de l'Administració holandesa són, per ordre, els següents: *policymaking; organizational skills; advisor, counselor; intellectual ability; sociability, interpersonal relations, i neutral executor*. Els que més destaquen les elits de l'Administració britànica són: *advisor, counselor; policymaker, neutral executor; mediation, i technician*. I els que més destaquen les elits de l'Administració alemanya són: *policymaker; technician; mediation; advisor, counselor, i neutral executor* (ELDERSVELD, S. J.; KOOIMAN, J.; TAK, T. VAN DER. *Elite Images of Dutch Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1981, pàg. 75, 78).

un de cada quatre directors generals i per cap secretari general).

5.3.5. Autoubicació en l'eix polític-tècnic i actituds administratives

Com s'ha anat veient, els alts càrrecs que se situen de manera diferent en l'eix polític-tècnic (que he agrupat en tres categories: polítics, tècnics i "funàmbuls") també tenen diferents actituds administratives. La primera diferència és en els motius que donen de la seva entrada a l'Administració (taula 73). El principal motiu dels alts càrrecs polítics és el de la vocació política. En els tècnics, en canvi, hi ha dos grups de respostes que predominen: l'esperit de servei i les relacions personals, i només un 7% fa referència a la seva vocació política. A més, mentre que gairebé el 20% dels alts càrrecs tècnics van entrar a l'Administració catalana per canviar de vida, no hi ha cap alt càrrec polític que al·legui aquest motiu. Finalment, aquells que es consideren tan polítics com tècnics (els "funàmbuls") donen, sobretot, respostes que s'insereixen dins la categoria del servei. Aquesta diferència entre els tres tipus d'alts càrrecs confirma la interpretació que he fet del motiu pel qual els alts càrrecs s'autoubiquen de diferent manera en l'eix polític-tècnic, és a dir, el que he dit sobre la diferent manera de legitimar el seu càrrec: uns consideren vàlida una legitimació més política i altres, una de més tècnica; uns diuen que hi van entrar per raons més polítiques i altres, per raons més tècniques. I els que se situen al mig, en aquest cas, també tenen actituds més tècnico-administratives.

Taula 73

**MOTIUS DE L'ENTRADA A L'ADMINISTRACIÓ SEGONS LA UBICACIÓ EN L'EIX
POLÍTIC-TÈCNIC**

	Polítics	Funàmbuls	Tècnics
Servei	25,0%	38,5%	27,9%
Relacions personals	25,0%	30,8%	27,9%
Canvi de vida	-	23,1%	18,6%
Política	30,0%	-	7,0%
Altres	15,0%	7,7%	18,6%
NS-NC	5,0%	-	-
	n=20	n=13	n=43

Pel que fa als aspectes més positius i més negatius de la seva activitat quotidiana dins de l'Administració, també es poden percebre algunes dissimilituds (taules 74 i 75). Així, els alts càrrecs polítics destaquen com a aspecte més positiu la gestió i com a aspecte més negatiu, la burocràcia. Els tècnics i "funàmbuls" assenyalen com a aspecte més positiu el fet de treballar en qüestions relacionades amb la seva especialitat i com a aspecte més negatiu, també la burocràcia. Però mentre que el percentatge d'alts càrrecs polítics que s'insereixen dins del grup de respostes que porta el nom de *burocràcia* és del 80%, el dels "funàmbuls" és del 54% i el dels tècnics, del 49%. Així, en tots tres tipus d'alts càrrecs és la burocràcia l'aspecte negatiu més destacat; però, pels polítics, encara no és més. I també aquí hi ha una proximitat entre les actituds administratives dels alts càrrecs tècnics i les dels "funàmbuls".

Taula 74

ASPECTE MÉS SATISFACTORI DE L'ACTIVITAT QUOTIDIANA SEGONS LA UBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC

	Polítics	Funàmbuls	Tècnics
Especialitat	25,0%	30,8%	32,6%
Gestió	35,0%	23,1%	25,6%
Servei	25,0%	15,4%	23,3%
Política	5,0%	15,4%	11,6%
Carrera	5,0%	7,7%	2,3%
Altres	5,0%	-	4,7%
NS-NC	-	7,7%	-
	n=20	n=13	n=43

Taula 75

ASPECTE MENYS SATISFACTORI DE L'ACTIVITAT QUOTIDIANA SEGONS LA UBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC

	Polítics	Funàmbuls	Tècnics
Burocràcia	80,0%	53,8%	48,8%
Sacrifici	-	-	7,0%
Urgència	-	15,4%	9,3%
Col·legues	-	7,7%	4,7%
Altres	20,0%	23,1%	21,0%
Cap	-	-	7,0%
NS-NC	-	-	2,3%
	n=20	n=13	n=43

On menys diferències hi ha entre alts càrrecs polítics, "funàmbuls" i tècnics, és en les fites que creuen que hauria de tenir qualsevol persona que treballi a l'Administració, tot i que també es pot percebre una major proximitat d'opinions entre alts càrrecs tècnics i "funàmbuls" (taula 76). En tots tres tipus d'alts càrrecs el grup de respostes predominant és el de l'esperit de servei, però en els polítics aquest grup de respostes i el de la professionalitat obtenen el mateix percentatge. Per tant, la professionalitat és lleugerament més valorada pels alts càrrecs polítics. La diferència més gran és en el grup de respostes que he anomenat *moralitat*, ja que no hi ha cap alt càrrec que es consideri més polític que tècnic que assenyali aquest aspecte, mentre que en els altres dos tipus d'alts càrrecs sí que n'hi ha algun. En definitiva, els alts càrrecs polítics són els que més reivindiquen professionalitat i servei pels treballadors de l'Administració, és a dir, una concepció weberiana de l'Administració i una certa "despersonalització" d'aquests treballadors -simples executors eficaços i eficients de les decisions preses pels polítics.

Taula 76

PRINCIPALS FITES QUE HAURIEN DE TENIR ELS QUE TREBALLEN A L'ADMINISTRACIÓ
SEGONS LA UBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC

	Polítics	Funàmbuls	Tècnics
Servei	45,0%	46,2%	44,2%
Professionalitat	45,0%	38,5%	41,9%
Moralitat	-	7,7%	9,3%
Altres	5,0%	7,7%	4,7%
NS-NC	5,0%	-	-
	n=20	n=13	n=43

Es poden percebre moltes més diferències entre allò que uns i altres pensen sobre les qualitats personals que haurien de tenir els alts càrrecs de l'Administració. El que més destaquen els alts càrrecs polítics és precisament la moralitat i, en canvi, el que més destaquen els alts càrrecs que he anomenat "funàmbuls" i els tècnics és la professionalitat, és a dir, aquests dos grups d'alts càrrecs tornen a coincidir; en aquest cas, a despolitzar més la figura de l'alt càrrec.

Taula 77

PRINCIPALS QUALITATS PERSONALS QUE HAURIEN DE TENIR ELS ALTS CÀRRECS DE L'ADMINISTRACIÓ SEGONS LA UBICACIÓ EN L'EIX POLÍTIC-TÈCNIC

	Polítics	Funàmbuls	Tècnics
Servei	15,0%	-	4,7%
Professionalitat	15,0%	38,5%	48,8%
Moralitat	40,0%	30,8%	16,3%
Autoritat	10,0%	-	4,7%
Altres	15,0%	30,8%	20,9%
NS-NC	5,0%	-	4,7%
	n=20	n=13	n=43

Quant a la llista de deu qualitats personals dels alts càrrecs, per la majoria dels alts càrrecs tècnics i dels "funàmbuls", la principal qualitat personal que ha de tenir un alt càrrec és el sentit de la responsabilitat (un 47% i un 69%, respectivament, respecte al 40% dels alts càrrecs polítics) i, pels alts càrrecs polítics, és el talent polític i la intuïció política (un 45%, respecte a només el 14% dels alts càrrecs tècnics i a cap alt càrrec "funàmbul"). Les úniques opcions on el percentatge dels alts càrrecs que es consideren més polítics és superior al dels que es consideren més tècnics són, a més del talent polític i la intuïció política, la capacitat de mediació i negociació, i la de saber relacionar-se amb les persones, és a dir, les tres qualitats personals més polítiques. En canvi, l'opció on hi ha més diferència percentual entre uns i altres -encara que els percentatges siguin baixos- a favor dels que es consideren més tècnics és la de l'aplicació objectiva de les normes, és a dir, la qualitat personal més tècnica.

Com a conclusió es pot dir que les actituds administratives que tenen els alts càrrecs polítics, tècnics i "funàmbuls" no són les mateixes. I, a més, es pot veure clarament com els que se situen just al mig de l'eix polític-tècnic, els alts càrrecs "funàmbuls", tenen unes actituds administratives molt semblants a les dels alts càrrecs tècnics. Són, doncs, uns "funàmbuls" que es decanten més cap al vessant tècnic. En el pròxim capítol s'analitzarà si els alts càrrecs polítics, els tècnics i els "funàmbuls" tenen la mateixa visió del funcionament de l'Administració o si també, d'una banda, hi ha la visió dels polítics i, de l'altra, la dels tècnics i la dels "funàmbuls". És a dir, si aquests últims també es desequilibren cap al vessant tècnic.

