

*“PLURALISMO GEOGRÁFICO DEL ORIGEN DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO”*

**Jorge Crespo.** *Universidad Complutense de Madrid*

**RESUMEN:**

En esta comunicación se pretende realizar un análisis diacrónico del origen geográfico de los funcionarios de la Administración General del Estado (AGE), focalizando la unidad de análisis en el cuerpo superior de administradores civiles del Estado.

El análisis se inscribe en el marco de los estudios intergubernamentales o de la gobernanza multinivel, respecto de los cuales sorprende, a pesar de una gran importancia otorgada al factor humano en los mismos, la escasez de estudios elaborados en nuestro país. Una hipótesis que se pretende afrontar es si la descentralización política que ha experimentado nuestro Estado desde 1978 ha supuesto un cambio en la procedencia de las élites funcionariales de la AGE.

En la comunicación se explotarán, junto a otras fuentes, los datos empíricos de una investigación reciente, financiada por el Instituto Nacional de Administración Pública y dirigida por el profesor José Manuel Ruano de la Fuente, en que, junto al profesor César Polo, ha participado el autor.

**PALABRAS CLAVE:**

Administradores civiles del Estado, España, transición, origen, relaciones intergubernamentales, Administración general del Estado.

**Introducción**

El presente estudio, inserto dentro de una investigación doctoral que está realizando su autor, tiene dos pretensiones. Por una parte, mostrar que la metodología que proporcionan las Relaciones Intergubernamentales (RIGS) permite un análisis científico, profundo y adecuado, de nuestra función pública de la Administración general del Estado (AGE), en consonancia con los desafíos del entorno político y social, pero también con el carácter multinivel en que se sustancian los asuntos públicos en nuestros días. Por unas causas u otras, se detecta que la función pública ha sido poco estudiada desde una perspectiva intergubernamental, lo que sorprende habida cuenta de la relevancia que los clásicos de las RIGS otorgan al capital humano público y a las relaciones informales. Y, por otra parte, se desea realizar una modesta aportación en el actual momento de probable rediseño institucional de nuestro Estado, planteando desde una perspectiva diacrónica, cuál es el origen geográfico de nuestra alta función pública del Estado, utilizando como unidades de análisis el Cuerpo de Administradores Civiles del Estado (ACE) y funcionarios de la Carrera Diplomática. La percepción del autor es, utilizando palabras de Michel CROZIER, que “tenemos función pública, pero no tenemos la función pública que necesitamos”, y no solo por cuestiones de eficacia y eficiencia. Y en concreto, se sugieren algunos problemas para que la función pública de la AGE pueda ser considerada como la de todos los ciudadanos, señalándose por ejemplo la muy evidente desproporción o sobrerrepresentación en

importantes cuerpos de ciudadanos procedentes de unos territorios sobre los de otros. Se podrá argüir que todos los ciudadanos tienen, cumpliendo los criterios constitucionales, igualdad de acceso al empleo público del Estado, pero se mantiene que la Administración también debe ser un espejo de la sociedad y sus aspiraciones, y quizás a la vista de los datos deberían comenzar a removerse los obstáculos para que en algunos territorios no se considere algo ajeno y, quizás, hostil.

Para conseguir nuestras pretensiones, comienza este artículo con una suerte de radiografía de los desafíos del entorno público en nuestros días (1) para expresar posteriormente de qué manera la metodología de análisis que plantean las RIGS se acomoda al estudio de los retos que enfrenta la función pública en el escenario descrito (2). Posteriormente, se realiza un análisis del origen geográfico, en perspectiva histórica, de los ACE y de los miembros de Carrera Diplomática (3). De todo ello se extraen unas conclusiones (4) y se finaliza con una breve reseña de las fuentes utilizadas (5).

#### 1.- La complejidad del entorno afecta a la función pública.

En nuestros días es habitual referirse a la complejidad cuando nos referimos a cualquier proceso político o social. No es que otras épocas no hayan tenido sus propias fuentes de complicación, ya fuera en el terreno teórico o práctico, sino que en la nuestra se dan con mayor intensidad procesos conocidos, aunque en ocasiones encajados en lógicas relativamente nuevas, como las que suponen la globalización y la masiva aplicación de las TICs. Asimismo, y a pesar de las tensiones que sobre el perímetro del sector público se han producido por mor de la crisis económica, fuerza es reconocer que en nuestro país se ha producido un incremento cuantitativo y cualitativo del espacio público de actuación, singularmente por la incorporación al ámbito público de las responsabilidades respecto de las políticas del estado de bienestar y de otras políticas emergentes. A este proceso general, hay que adicionar, como he expresado en otros trabajos (véase por todos CRESPO 2005), que en los últimos años se constata una reformulación del papel otorgado a los Estados históricamente como depositarios exclusivos de la soberanía nacional. Se trata de una doble erosión o desapoderamiento hacia arriba (por el papel de las instancias internacionales y supranacionales de decisión) y hacia abajo (por la importancia de las instancias subcentrales), tanto en los aspectos funcionales como, en ocasiones, identitarios. Como es notorio, el nuestro no es una excepción, y el traslado de capacidad ad intra y ad extra de nuestras fronteras dista de ser un mero ajuste funcional, sino que de alguna manera ataca a la propia esencia del Estado, la soberanía, cuya concepción y ejercicio se enriquece con el concurso de esos nuevos actores.

En este sentido, cabe reconocer que la ampliación del ámbito material del sector público, la existencia de nuevos actores y niveles de gobierno, la fuerte segmentación social, la paulatina implantación de una cultura de la exigencia, la aparición de nuevos participantes de estatus privado o semi-público involucrados a diferente título en la gestión de las políticas públicas, la emergencia de la nueva gestión pública, junto con una fuerte tendencia a la descentralización de las decisiones operativas, han propiciado un fuerte incremento de las posibilidades de interacción e interdependencia entre los protagonistas públicos y privados de la gestión política y administrativa.

Lógicamente este nuevo escenario no podría dejar indiferente a la función pública, que, como se ha anticipado, al mismo tiempo también se encuentra sometida a un debate (que simplemente enunciamos) que afecta a su perímetro, tipología, eficacia y eficiencia. Pero para poder avanzar con mayor solidez, es necesario expresar qué entendemos a efectos de este trabajo por “función pública”.

Evidentemente, no puede desconocerse que el concepto tiene una dimensión funcional, desprendida del sustantivo “función”, que alude a la actividad a través de la cual los miembros de una sociedad articulan procedimientos para garantizar la cohesión y reproducción social, así como para garantizar las relaciones y el control entre los distintos poderes del Estado, tanto entre sí como respecto de los ciudadanos. Lo que parece coherente con una visión de la Administración pública identificada con “el instrumento estructuralmente necesario en un escenario democrático para que los individuos/ciudadanos acepten duraderamente depositar, intercambiar y movilizar influencia y recursos personales sustantivos, a cambio de un poder colectivo difuso, equilibrado y preservador” (CRESPO 2015). Además de esa visión funcional, y sin perjuicio de la importancia relativa que alcanzan los recursos normativos, materiales y económicos, no nos cabe la menor duda de la preeminencia que sobre todos ellos adquiere el elemento humano o función pública personal que, dependiendo de la sociedad y al servicio de ella, labora en el marco de la Administración. Esta última, la función pública en tanto colectivo humano, es la definición que interesa a nuestro análisis, pero especificando que si bien todos los recursos humanos o empleados públicos tienen alguna conexión con el poder público por el mero hecho de trabajar en la Administración, lo cierto es que algunos de ellos, individualmente u organizados en colectivos o cuerpos, son los que ejercen el poder administrativo al máximo nivel, y es en ellos en los que se centra este trabajo, singularmente en el Cuerpo de Administradores Civiles del Estado (ACE), los antiguos Técnicos de Administración Civil (TAC) y los miembros de la Carrera Diplomática. Unos y otros formarían parte de los denominados “burócratas” por el profesor BAENA (1988), en la medida en que, por sus importantes funciones en la adopción de decisiones y en la implantación de las políticas, requieren de una alta cualificación formativa y están sometidos a un régimen jurídico (funcionario) que enfatiza el desempeño objetivo, imparcial, neutral y respetando el interés público, de su puesto de trabajo.

Precisamente este segmento de la alta función pública, en el entorno citado anteriormente, adquiere una significación especial, toda vez que puede constituir el nexo imprescindible entre los diferentes participantes en los asuntos públicos, sean institucionales o del ámbito de la sociedad civil, pues dichos actores, por si no fueran suficientes las dimensiones de complejidad del entorno, presentan preferencias problemáticas, disponen de un instrumental tecnológico incierto y se hallan en un proceso de participación fluida.

Esa alta función pública a nuestro juicio se convierte en esencial, no solo para generar utilidad atomizable para diversos segmentos sociales, políticos o económicos, sino muy especialmente para articular una arquitectura relacional, política y social en que los individuos, los grupos sociales y económicos y las Administraciones públicas, encuentren índices razonables de satisfacción en ese entorno incierto y global.

2.- Por eso se requieren modos de análisis, como las RIGS, que permitan una aproximación válida acorde con el entorno y los desafíos planteados.

De lo anteriormente expuesto se infiere que la acción pública responde más a la lógica del funcionamiento de redes sociales, que a las de un sistema jerarquizado, y que son necesarios nuevos modos de reflexión y análisis sobre las actuaciones públicas, máxime cuando las categorías que tradicionalmente nos ha aportado el derecho constitucional o político (diferenciando entre Estados federales y unitarios; o entre Estado social o de bienestar y liberal) no sirven para describir y analizar cómo funcionan realmente los Estados contemporáneos.

De hecho, dichas categorías se están replanteando y surgen o reeditan sin embargo otras conceptualizaciones, mejor o peor acabadas, a fin de dar cuenta de los nuevos procesos. Términos como Estado relacional, Gobierno multiorganizativo, Relaciones intergubernamentales, Gobierno multinivel, entre otros, son de uso frecuente en los textos académicos, y algunos de ellos, como las RIGS se han erigido no sólo en un instrumento para designar las problemáticas interacciones entre actores públicos de todo tipo y nivel territorial de actuación, sino también en una fecunda metodología de análisis susceptible de incorporar la necesaria multidisciplinariedad.

En lo concerniente al enfoque analítico intergubernamental que se ha privilegiado, cabe precisar que es contingente con dos aspectos básicamente: una particular concepción del empleo público y su proceso de reforma, y los requerimientos que suscitan los análisis de la realidad política y social en el tiempo presente, con un marcado carácter pluralista y multinivel.

Respecto del primero de ellos, concebimos el empleo público como un colectivo vivo, con sus propias características culturales y necesidades, en un contexto cambiante que exige diálogo e interacción. Por lo que cualquier reforma, reinvención y renovación debe tener en cuenta la realidad (administrativa pero también social) y la gobernanza de los múltiples intereses afectados.

Y respecto del segundo, nuestro estudio aporta una ambición distinta a la habitual en los estudios sobre función pública: iniciar una reflexión sobre la necesidad de generar un sistema inter-administrativo inclusivo del personal público, como aportación a un modelo de Estado más integrado y pluralista.

Desde luego, el enfoque intergubernamental se apoya en conocimientos procedentes de otros tipos de estudios, pero hace énfasis en la interacción entre actores funcionalmente interdependientes, que gozan de sus propios intereses y legitimidad para existir, lo que le proporciona gran potencia analítica y descriptiva.

Precisamente ANDERSON (1960), uno de los primeros teóricos de las RIGS, las definió como “un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todo tipo y niveles dentro del sistema federal” (se refiere a EEUU). Y respecto de las mismas, destacó varias características, entre las que el factor humano está muy presente. En efecto, se citan como características de las RIGS el número y variedad de las unidades gubernamentales concernidas en las políticas públicas; el número y variedad de funcionarios públicos intervinientes; la intensidad y regularidad de los contactos entre funcionarios; la importancia de las acciones y actitudes de los funcionarios; y la preocupación por las relaciones financieras. Con independencia de que el concepto de funcionario público se utiliza con carácter muy amplio (incluye por ejemplo también al personal electo), no cabe duda de que incorpora también a los empleados públicos profesionales, y particularmente a la alta función pública, de manera que “el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que formularse, necesariamente, en términos de relaciones humanas y de la conducta humana” (ANDERSON, *ibidem*). Es lógico pensar que no todo el segmento profesional del empleo público goza de la misma capacidad en el terreno de las RIGS, pero si nos referimos al caso español es evidente que los cuerpos de élite de la AGE serían actores relevantes y participantes reales o potenciales en ellas. Esto es coherente con que los analistas, sin despreciar lógicamente el papel de los electos, cada vez otorgan un papel más importante a las burocracias públicas en el ejercicio del gobierno (MÉNDEZ 1997) (PETERS 2008).

A pesar del importante rol que los primeros teóricos de las RIG otorgaron a los funcionarios públicos, en su concepción amplia propia de la cultura anglosajona, en nuestro país son muy escasos los estudios realizados en que se considere al factor humano profesional como un elemento decisivo desde la perspectiva de las RIG. De acuerdo con lo expuesto sucintamente en el cuadro siguiente, los ejes del debate académico oscilan entre los aspectos normativos y del diseño institucional, los relativos a la eficacia del modelo de relaciones establecido, los instrumentos de cooperación y canalización del conflicto (lo que nosotros hemos denominado “tecnología relacional”), etc.

**Cuadro 1: Principales temáticas sobre las que versan los estudios de RIGS.**

<b>TRADICIONALES (TODOS PAÍSES) LOS</b>	<b>TRADICIONALES EN ESPAÑA</b>	<b>INCORPORACIÓN RECIENTE EN ESPAÑA</b>	<b>AGENDA FUTURA</b>
-Grado de eficacia y capacidad resolutoria de problemas -Grado de institucionalización y formalización -Grado de conflictividad y politización -Compatibilidad con la democracia y transparencia -Posibilidades de reforma del sistema	-Peculiaridades históricas y jurídico-políticas del sistema de cooperación autonómico -Análisis sistemático del marco formal y legal constitucional y la institucionalización de los principios, órganos e instrumentos verticales de RIG. -Mecanismos de cooperación horizontal entre CCAA y sus deficiencias. -Aspectos intergubernamentales de financiación y coordinación fiscal y presupuestaria -Las consecuencias de la europeización	-Partidos políticos y su organización interna en las RIGS -Grado de cooperación en diferentes sectores de Actividad pública -Nuevo papel de la Administración central: posición estratégica en el sistema de RIGS -Impacto del tipo de RIGS utilizada en las políticas públicas -Comparación con otros países y buenas prácticas internacionales	-Unidades gestoras de la cooperación en los niveles de gobierno -El rol de los presidentes en las RIGS -Los parlamentos en las RIGS y especialmente la Comisión de las CCAA en el Senado -La estructuración y consecuencias de las RIG en las políticas públicas más importantes: sanidad, educación, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de COLINO (2012a)

De todas ellas, la perspectiva más próxima a nuestra preocupación es la que reflexiona sobre el nuevo papel de la AGE, en tanto actor estratégico para la inteligencia del sistema y central en la red de

relaciones establecidas en torno a los asuntos públicos en nuestro Estado. Incluso, y pensando en los estudios emergentes en nuestro ámbito desde una perspectiva de RIG, van ganando peso los elaborados sobre el rol de actores clave, ya sea del poder ejecutivo (el presidente, el gobierno, ministros), de otros poderes (el impacto del Tribunal Constitucional o de los parlamentos) e incluso de participantes semi-institucionales como son los partidos políticos y su estructuración territorial. Notable excepción es la obra colectiva coordinada por ARBOS (2009), que analiza la posición de los actores en las RIGS de nuestro Estado, y que alude con frecuencia a las aportaciones que los funcionarios hacen a las mismas, por su participación esencialmente en la preparación técnica de las reuniones de los órganos de cooperación (conferencias sectoriales, bilaterales, etc.). Esta obra incorpora varias páginas en que se reflexiona sobre la capacitación de los empleados del Estado para asumir favorablemente y con visos de éxito las nuevas funciones que el entorno intergubernamental les depara (ibídem, 260-263).

Si bien es cierto que quizás la alta función pública no tenga (directamente) una alta influencia macro respecto de las RIG, no cabe desconocer su influencia decisiva respecto de los aspectos meso y micro, en la terminología expresada por AGRANOFF. De manera que si no tienen un inmediato influjo en los aspectos y equilibrios institucionales básicos, en que los actores netamente políticos adquieren un singular protagonismo, sin embargo si tienen un cierto peso en lo relativo a la negociaciones habituales de reparto de fondos y sustanciación de convenios, y efectivamente se erigen con un rol predominante en las relaciones que se producen a nivel operativo o de gestión.

Con todo, y después de destacar esa importancia meso y micro de los empleados públicos en las relaciones y gestión intergubernamentales, cabe reseñar algo rara vez percibido por los estudiosos y la ciudadanía, la capacidad general de la función pública de generar legitimidad en el sistema político, no solo por las funciones que desempeña y su sustento institucional, sino por su carácter representativo de la sociedad; lógicamente esa representatividad no deriva de su elección democrática (al menos en los puestos seleccionados por mérito), ni es omnímoda, sino modelada por la selección siguiendo criterios meritocráticos y de competencia, pero sí debe ser claramente reconocible. La función pública es una manera mediante la cual las sociedades pluralistas ponen en mano de ciudadanos la gestión de muchos de los asuntos públicos que son esenciales para la vida común. Y así, cobra sentido interrogarse sobre la igualdad de acceso a la función pública por todos los ciudadanos, con independencia de su condición social y territorial. Sobre ello lo tratado posteriormente traslada algunas ideas y paradojas, particularmente sobre si la descentralización política que ha experimentado nuestro Estado ha influido, o no, en el origen geográfico de las élites funcionariales de la AGE

3.- y el estudio del origen geográfico SUSCITA IDEAS PARA EL PROBABLE REDISEÑO INSTITUCIONAL DEL ESTADO.

Antes de presentar los datos es importante señalar que son excepción los países que plantean cupos selectivos por motivos geográficos para favorecer a los candidatos originarios de algún territorio concreto en el acceso a la función pública. En el caso europeo, y casi como referente mundial, así se ha hecho en alguna de las antiguas repúblicas yugoslavas, países con importantes minorías étnicas y religiosas. En la mayoría de los países lo más ambicioso es el establecimiento de un sistema de discriminaciones positivas, en ocasiones a favor de colectivos con base territorial o étnica (caso de “los autóctonos” en Canadá). Naturalmente, se pretende respetar los principios de igualdad de los ciudadanos en el acceso, moderados por aspectos pretendidamente objetivos, como son el mérito y la capacidad (en el caso de España). Sin embargo, este discurso general comienza a relativizarse en

países como Francia, en que existe preocupación por los sesgos previos a la selección (de carácter social, económico, cultural, etc.) que podrían hacer que realmente no todos los ciudadanos tuvieran las mismas oportunidades en el acceso. A esos sesgos, a nuestro juicio, debería agregarse el geográfico.

A nivel internacional (en las organizaciones internacionales), sí se suelen tener en cuenta las cuotas nacionales. La propia Unión Europea, con una función pública inspirada en las de los países miembros (particularmente de la estatutaria francesa, con previsión de carrera) no ha podido impedir la existencia del “equilibrio geográfico”, criterio derivado de la normativa comunitaria (los funcionarios europeo serán “seleccionados según una base geográfica lo más amplia posible entre los nacionales de los Estados miembros de las Comunidades”) y que asigna cuotas en la función pública comunitaria a los distintos países. Como establece FUENTETAJA (2013), ello supone supeditar los criterios de mérito y capacidad, y en cierto modo también el de igualdad, a las cuotas reservadas a los países, lo que se justifica por el carácter político y no solo técnico de la UE, que invita a encontrar un difícil equilibrio entre el reparto geográfico y los objetivos de competencia perseguidos, el interés del servicio y los méritos personales de los candidatos. Ese equilibrio geográfico, sin embargo, en ningún caso puede disminuir la lógica independencia de los funcionarios europeos respecto de los Estados y, muy especialmente, del suyo propio. El criterio del equilibrio geográfico solo es tenido en cuenta, teóricamente, en el reclutamiento y selección inicial, y no en la promoción, aunque sin duda es un elemento que finalmente pesa en las decisiones respecto de los puestos más importantes en función de su influencia política (no nos referimos a los puestos de designación directamente política). A pesar de que ello puede “nacionalizar” segmentos de la acción administrativa comunitaria, también incorpora aspectos positivos: según algunos autores es un factor de integración que mejora la cooperación entre los países y que asegura una mejor armonía entre la acción de la UE y la de los Estados miembros. También se afirma que permite comprender mejor las mentalidades nacionales y garantizar la calidad de la actuación. Pero también se señalan disfunciones: relativización de los principios de mérito, capacidad e igualdad; dificultad de ajustes y rigidez en la movilidad horizontal; reducción (o ampliación injustificada) de las posibilidades de carrera de los funcionarios; dificultades de reajustes de personal por necesidades del servicio; dificultades de remoción por motivos disciplinarios, etc.

Los datos que se presentan a continuación pretenden realizar, modestamente, una visión comparativa diacrónica del origen geográfico de los funcionarios de dos importantes cuerpos de la AGE: Los Administradores Civiles del Estado (ACE), cuya denominación antigua era Técnicos de Administración Civil (TAC); y la carrera diplomática. Respecto de los ACE/TAC se utilizan datos publicados en 1980 (ALVAREZ, 1980) que trasladan informaciones agregadas sobre las promociones que van de 1960 a 1977, y son comparados con datos procedentes de una investigación en que participó el autor y publicada en RUANO (2014). En lo que concierne a la carrera diplomática, se toman como datos iniciales los publicados por VALDIVIELSO (1993) y son comparados con los obtenidos recientemente por el autor para el colectivo de embajadores en ejercicio (110 personas aproximadamente) cerca de Estados (no organizaciones internacionales).

Las peculiaridades del proceso de obtención de datos para los ACE, en el estudio citado dirigido por el profesor RUANO, que analizaba conjuntamente los funcionarios de ese cuerpo en ejercicio (procedentes de las ofertas de empleo público del período 2007/2011) y los funcionarios en formación en el momento de la investigación hacen que los datos no sean todo lo significativos estadísticamente que sería deseable, a pesar de que para éste último colectivo (el de los funcionarios en formación) se haya estudiado todo el universo. Por ello, los resultados presentados no adquieren su importancia tanto

por su significación estadística y nivel de confianza como por su vigor explicativo para apuntar líneas interpretativas.

Para comprender los datos es necesario conocer que hemos utilizado como instrumento de comparación el índice de proporcionalidad (IP), el cual relaciona el porcentaje de aprobados de una Comunidad concreta, con el peso poblacional de la misma respecto del Estado, multiplicado por 100. De esta manera, el índice refleja que si el resultado es superior a 100, los funcionarios de esa Comunidad estarían sobrerrepresentados, y si fuera inferior a 100 infrarrepresentados, respecto de su peso demográfico.

En lo que concierne a la procedencia geográfica de los TAC/ACE en perspectiva histórica cabe destacar la persistencia de la fuerte sobrerrepresentación de la región madrileña, así como de Castilla y León, y la mejora en la representación de Galicia, Asturias y Aragón. Sin embargo, sorprenden entre las infrarrepresentadas Cataluña, que partiendo de una base débil en los años 60 y 70, no solo no ha mejorado sino lo contrario a lo largo del tiempo. Lo mismo puede decirse de Extremadura y Navarra. Otros casos, que plantean ascensos o retrocesos muy altos tienen que ver con la ausencia de datos previos o con la excesiva importancia porcentual que en un universo o muestra tan pequeños adquiere una unidad en territorios pequeños (por ejemplo, Ceuta y Melilla).

**TABLA 3. Índice de proporcionalidad del origen geográfico de los TAC/ACE (1960-2011)**

CCAA (4)	IP TAC60_77 (1)	IP FORM13 (2)	IP EJERC07_12 (3)
Andalucía	89	22,45160825	118,4322335
Aragón	83	117,6056627	906,255401
Asturias, ppado de	47	146,1230783	0
Balears, Illes	48	298,3539617	0
Canarias	57	0	0
Cantabria		545,1963453	0
Castilla y León	lvp112/cv118	187,0765645	96,26269823
Castilla- La Mancha	70	76,07956103	0
Cataluña	22	0	0
Comunitat Valenciana	idem 76	0	0
Extremadura	70	0	0
Galicia	78	115,1977917	88,48526029
Madrid, Comunidad	433	327,6114649	192,3254805
Murcia, Región de	61	109,0533026	0
Navarra, Cdad foral	126	0	0
P. Vasco/Vascongadas	89	0	112,6306757
Rioja, La		0	0
Ceuta		2235,463476	0
Melilla		2092,633295	0



**IP (índice de proporcionalidad)**=% TAC/ACE originarios Comunidad/  
%peso demográfico Comunidad en Estado\*100

(1) Datos extraídos de ALVÁREZ (1980), respecto del período 1960-1977

(2) Datos extraídos de RUANO (2014), para el período 2007-2011

(3) Datos extraídos de RUANO (2014), para los ACE en formación en el INAP en 2013

(4) El mapa autonómico provocó cambios respecto del regional anterior.

Castilla y León incorpora la región leonesa y Castilla la Vieja (salvo Cantabria y la Rioja),  
Tampoco la Comunidad Valencia es exactamente la región levantina, ni la murciana ni la  
castellano-manchega, por lo que las comparaciones deben tenerlo en cuenta

Elaboración propia a partir de los estudios citados

Respecto del personal diplomático, se adjunta una tabla con los datos poblacionales y los índices de proporcionalidad obtenidos para su situación en 1991 y 2015 (en este último año, como ya se señaló, exclusivamente para el colectivo de embajadores en ejercicio cerca de Estados).

**Tabla 3: Datos poblaciones e índices de proporcionalidad (1991-2015). Personal diplomático**

	POB91 (1)	%	%Dipl91(2)	IP91 (3)	%Emb15(4)	POB15 (1)	%	IP15(3)
Total Nacional	38.881.416	100				46.439.864	100	
Andalucía	6.937.107	17,8417	9,5	53,24604	10	8401567	18,09128	55,27524
Aragón	1.189.771	3,059998	4,2	137,255	1,82	1326937	2,857323	63,69598
Asturias,	1.095.557	2,817689	2,8	99,37223	3,64	1049754	2,260459	161,0293
Balears, Illes	708.917	1,82328	2,1	115,177	4,55	1124744	2,421936	187,8662
Canarias	1.492.835	3,839456	Menos 1		0,91	2128647	4,583663	19,85312
Cantabria	527.567	1,356863	Menos 1		1,82	585411	1,260579	144,3781
Castilla y León	2.548.508	6,554566	6	91,53924	3,64	2478376	5,336743	68,2064
Castilla - La	1.659.371	4,267773	Menos 1		0,91	2062714	4,441688	20,48771
Cataluña	6.061.507	15,58973	6	38,48688	5,45	7391133	15,91549	34,24336
Comunitat	3.855.982	9,917289	3,8	38,31692	0,91	4939550	10,63644	8,555491
Extremadura	1.062.741	2,733289	Menos 1		0	1091591	2,350547	0
Galicia	2.735.558	7,035643	3	42,64003	1,82	2734915	5,889154	30,90427
Madrid,	4.947.735	12,72519	41	322,1955	49	6377364	13,73252	356,8172
Murcia, Región	1.044.764	2,687052	2,1	78,15256	2,73	1463249	3,150847	86,64337
Navarra,	519.500	1,336113	1,1	82,32837	0	636638	1,370887	0
País Vasco	2.106.405	5,417512	6,5	119,9813	4,55	2164311	4,660459	97,62986
Rioja, La	263.376	0,677384	Menos 1		0	313615	0,675314	0
Ceuta	67.610	0,173887	con and		con and	84726	0,182442	con and
Melilla	56.605	0,145583	con and		con and	84621	0,182216	con and

(1) Fuente INE

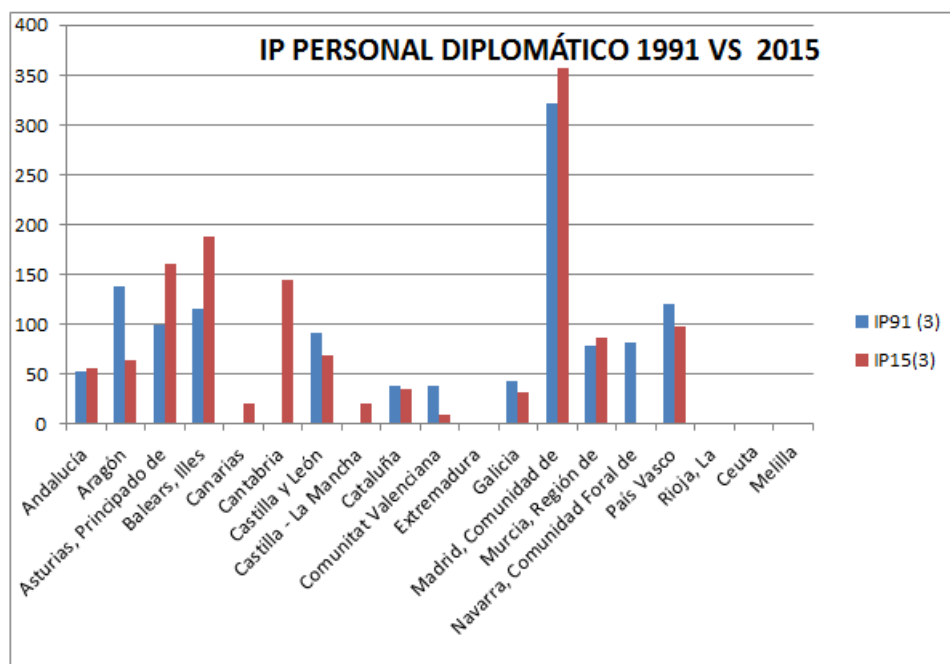
(2) Valdivielso

(3) IP: Índice de proporcionalidad. IP=% diplomáticos originarios Comunidad/  
%peso demográfico Comunidad en Estado\*100

(4) Los datos no incluyen los embajadores ante organizaciones internacionales

Acotando más el asunto y comparando los índices de proporcionalidad (ver gráfico siguiente) se pueden extraer conclusiones importantes: en primer lugar, la sobrerrepresentación histórica de la Comunidad de Madrid no sólo no se ha reducido sino que podría haberse ampliado; Baleares y Asturias, que partían de una representación equilibrada en 1991, se orientan hacia una sobrerrepresentación en 2015. El País Vasco se encuentra en términos de equilibrio en las dos fechas. Respecto de las infrarrepresentadas, de nuevo aparecen Cataluña, Comunidad Valenciana y Extremadura como casos preocupantes.

**Gráfico 4: índice de proporcionalidad personal diplomático 1991/2015**



\* Las CCAA con una proporción inferior al 1% del total de diplomáticos no aparecen registradas en los datos proporcionados por VALDIVIELSO

IP 91: Índice de proporcionalidad.  $IP = \% \text{ diplomáticos originarios Comunidad} / \% \text{ peso demográfico Comunidad en Estado} * 100$ .

Datos de 1991 derivados de VALDIVIELSO sobre el conjunto de la carrera diplomática

Datos de 2015 derivados de una investigación del autor sobre el colectivo de embajadores ante Estados.

Elaboración propia

Los datos anteriores, todavía experimentales y mejorables en su conceptualización y sistematización, arrojan unas conclusiones paradójicas. Entre ellas, que a pesar de la transición política y de la fuerte descentralización del poder realizado en los últimos años a favor de las CCAA, importantes cuerpos de la AGE se nutren de candidatos procedentes en buena medida de las regiones centrales geográficamente del país (destacando notoriamente la de Madrid) y no tanto de algunas regiones muy relevante en términos demográficos y culturales (significándose claramente el caso de Cataluña).

Indudablemente, estos resultados son provisionales y modestos, pero abren una puerta a la reflexión sobre la legitimidad de la Administración pública, respecto de su composición y competencias en un Estado en crisis con un horizonte de seria reforma institucional en un futuro próximo.

Finalmente, se quiere reconocer que, en este momento y con los datos disponibles, no se está en disposición de asignar causas probadas a la situación descrita. Sin duda habría que estudiar con detenimiento aspectos políticos y culturales, junto a otros de carácter económico (peso de los diversos sectores productivos en las CCAA, tasa de paro...), culturales (porcentaje de titulados universitarios, plazas universitarias existentes...), demográficos (grado de concentración de la población, edad media...), familiares (nivel de estudios y profesión de los padres), etc. Estas limitaciones sin embargo son un incentivo para seguir investigando en esta línea, a lo que se invita a los demás miembros de la comunidad académica interesados en la función pública española.

## Conclusiones

1.- La función pública debe ser contingente con los desafíos de la sociedad y además incorporar las competencias necesarias para poder resolver técnicamente los asuntos y, simultáneamente, participar en un entorno de interacción con muchos otros actores o redes de ellos, institucionales o no, que son orgánicamente independientes de ella pero funcionalmente interdependientes. Y todo ello sin merma o incluso con incremento de la legitimidad de su intervención. Ello implica desde el ámbito académico la necesidad de nuevas metodologías de análisis.

2.- Entre ellas, la metodología intergubernamental otorga una gran importancia al factor humano al servicio del sector público y se adapta razonablemente bien a los requerimientos del entorno, toda vez que hace énfasis en las interacciones entre unidades de gobierno de todo nivel territorial de actuación, trascendiendo los enfoques predominantemente jurídicos que han predominado hasta nuestro días.

3.- Desde una perspectiva intergubernamental, el análisis de la procedencia geográfica de los miembros de la alta función pública de la AGE tiene mucho interés, pues es un aspecto que puede facilitar las relaciones (formales e informales) y modificar las visiones y las actitudes de los ciudadanos ante ella, lo que también genera legitimidad e identificación con la actuación pública.

4.- Los datos sugieren que, entre los ACE y los miembros de la Carrera Diplomática, y con una resistencia cuya explicación requeriría investigaciones adicionales, en las últimas décadas ha habido una clara sobrerrepresentación de funcionarios procedentes de pocas CCAA (entre ellas Madrid y Castilla y León), en tanto que otras, que partían de una situación de gran infrarrepresentación no solo no han mejorado la misma, sino que la han empeorado (por ejemplo, Cataluña, Comunidad Valenciana y Extremadura).

5.- Lo anterior nos hace abrigar la duda, a cuya resolución invitamos a la Comunidad académica, de si removiendo los obstáculos para un mejor equilibrio territorial en la alta función pública del Estado no se estaría simultáneamente favoreciendo la eficacia y la calidad de las decisiones en un entorno de relación multinivel y, asimismo, mejorando la legitimidad e identificación ciudadana con la Administración.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRANOFF, R., (1997): "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en Bañón, R. y Carrillo, E., (comps.), *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad Textos. 125-171.

AGRANOFF, R., (1991): "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en *Papeles de trabajo de Gobierno y Administración del Instituto universitario Ortega y Gasset*.

Alvárez Alvárez, J., (1989), "La función pública española: evolución histórica y situación actual", en AAVV (1989), *Administración y Función Pública en Iberoamérica*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 135 y ss.

ALVÁREZ ALVÁREZ, J., (1980): *El origen geográfico de los funcionarios españoles*. Instituto Nacional de Administración Pública.

ANDERSON, W., (1960): Intergovernmental relations in review. Minneapolis, University of Minnesota Press.

ARBOS, X., (Coord.), COLINO, C.; GARCÍA M.J.; PARRADO, S., (2009): Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores. Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics.

Arenilla Sáez, M., (2007), “Sistema político y cohesión territorial en el Estatuto Básico del Empleado Público”, en Alvarez, E. (coord.), El futuro del modelo de Estado, Madrid, IMAP, pp. 293-334.

Baena del Alcázar, M.,(2013) “Las cuestiones clave en la regulación y la política de recursos humanos”, en Baena del Alcázar, M., (Coord.) (2013a), La reforma del Estado y de la Administración Española, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. Pp. 273 y ss.

Baena del Alcázar, M., (1988): Curso de la Ciencia de la Administración, Vol. I, 2ª Ed. Madrid, Tecnos.

Bañón, R.; y Carrillo, E., (Comps.), (1997), La nueva Administración Pública. Madrid, Alianza editorial

Beltrán Villalva, M., (1985), Los funcionarios ante la reforma de la Administración, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Beltrán Villalba, M., (1977), La elite burocrática española, Madrid, Fundación Juan March.

Cantero, J., (2011a), “La reforma de la función pública francesa. Parte I”, en Boletín de Función Pública del INAP, Nº 3 (mayo), Pp. 53-66.

Cantero, J., (2011b), “La reforma de la función pública francesa. Parte II”, en Boletín de Función Pública del INAP, Nº 4 (julio), Pp. 46-61.

Carabaña, J.; y Lamo de Espinosa, E., (2008), “La élite burocrática y la movilidad social”, en Meil, G; y Torres, C., (Coords.) (2008), Sociología y realidad social: libro homenaje a Miguel Beltrán Villalva, pp. 391-424.

COLINO, C., (2012a): “Las relaciones intergubernamentales en España: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva comparada” en COLINO, C.; FERRÍN, M.; LEÓN, S. (2012): La práctica de la cooperación intergubernamental en España. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 17-54.

COLINO, C., (2012b): “Las relaciones intergubernamentales”, en COLINO, C.; OLMEDA, J.A.; PARRADO, S., (2012): Las Administraciones públicas en España. Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 215-252.

Crespo González, J., (2015): “El redescubrimiento de la Administración Pública. Creando imágenes desde la universidad”, en Crespo González, J., (Dir.) (2015): El redescubrimiento de la Administración Pública. Creando imágenes desde la universidad. Madrid, Instituto Complutense de Ciencia de la Administración-Instituto Nacional de Administración Pública.

CRESPO GONZÁLEZ, J., (2005): “Unión Europea-América Latina: dos regiones y un destino”, en AAVV (2005), *Perspectivas sobre la Unión Europea*. Universidad de Concepción, LexisNexis, pp.379-419.

Crespo González, J., (2004): “El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas” en Ruano de la Fuente, J.M., (Coord.) (2004): *Política europea y gestión multinivel*. Oviedo, Septem ediciones. Pp. 15-46.

Fuentetaja, J.M., (2013): *Pasado, presente y futuro de la función pública. Entre la politización y la patrimonialización*. Pamplona: Editorial Aranzadi.

Gómez Reino, M.; y Orizo, A, (1968), “Burocracias pública y privada”, en AAVV (1968) *Sociología de la administración pública española*, Madrid, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos. Pp. 251 y ss.

Gómez Rivas, J.V., (1995), “Selección y formación”, en Olías de Lima, B., (Coord.), (1995), *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Editorial Complutense, pp. 71 y ss.

Lins de Lessa, F., (2011), *Acceso igualitario a la función pública*, Lisboa, Editorial Juruá.

Linz, J.; De Miguel, A., (1968), “La élite funcionarial española ante la reforma administrativa”, en AAVV (1968) *Sociología de la administración pública española*, Madrid, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos.

Longo, F., (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós.

MENDEZ, J.L., (1997), “Estudio introductorio”, en WRIGHT, D.(1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Fondo de cultura económica.

OCDE (2014): *España: de la reforma de la Administración a la mejora continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública-Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

Peters, B. Guy (2008), “The civil service and governing: reclaiming the center”. *International Review of Public Administration* 13.2, pp. 1-12.

Prats i Catalá, J., (2005): “Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo”, en *Documentos de Trabajo nº 10 del IIG de Catalunya*.

Redondo Lebrero, J.C., (2002), “El personal al servicio de las Administraciones Públicas Españolas en su perspectiva histórica”, en Crespo González, J.; Pastor Albaladejo, G., (Coords.) (2002), *Administraciones públicas españolas*, Madrid, McGraw-Hill. Pp. 31 y ss.

Ruano de la Fuente, J.M.,(Dir.), Crespo González, J., y Polo Villar, C., (2014), *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección de personal de la Administración General del Estado*. Madrid, INAP

Ruano de la Fuente, J.M., (Coord.) (2004): Política europea y gestión multinivel. Oviedo, Septem ediciones.

VALDIVIELSO DEL REAL, R., (1993): La Carrera Diplomática en España: Evolución de un cuerpo de élite, 1939-1990. Tesis doctoral. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.

WRIGHT, D.(1997), Para entender las relaciones intergubernamentales. México, Fondo de cultura económica

WRIGHT, D., (1978): Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.