



COLECCIÓN CONOCIMIENTO CONTEMPORÁNEO

**Artes y humanidades
en el centro de los conocimientos.
Miradas sobre el patrimonio,
la cultura, la historia,
la antropología y la demografía**

Coordinadora
Sandra Olivero Guidobono

Dykinson, S.L.

ARTES Y HUMANIDADES EN EL CENTRO DE LOS CONOCIMIENTOS.
MIRADAS SOBRE EL PATRIMONIO, LA CULTURA, LA HISTORIA,
LA ANTROPOLOGÍA Y LA DEMOGRAFÍA

ARTES Y HUMANIDADES EN EL CENTRO
DE LOS CONOCIMIENTOS.
MIRADAS SOBRE EL PATRIMONIO,
LA CULTURA, LA HISTORIA,
LA ANTROPOLOGÍA Y LA DEMOGRAFÍA

Coordinadora

Sandra Olivero Guidobono

Dykinson, S.L.

2022

ARTES Y HUMANIDADES EN EL CENTRO DE LOS CONOCIMIENTOS.
MIRADAS SOBRE EL PATRIMONIO, LA CULTURA, LA HISTORIA,
LA ANTROPOLOGÍA Y LA DEMOGRAFÍA.

Diseño de cubierta y maquetación: Francisco Anaya Benítez

© de los textos: los autores

© de la presente edición: Dykinson S.L.

Madrid - 2022

N.º 49 de la colección Conocimiento Contemporáneo

1ª edición, 2022

ISBN 978-84-1377-926-3

NOTA EDITORIAL: Las opiniones y contenidos publicados en esta obra son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de Dykinson S.L ni de los editores o coordinadores de la publicación; asimismo, los autores se responsabilizarán de obtener el permiso correspondiente para incluir material publicado en otro lugar.

INCLUSIÓN EN LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA. ¿UNA CUESTIÓN DE DEMOCRACIA?

JORGE CRESPO GONZÁLEZ

Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (UCM)

MARÍA JOSÉ VICENTE VICENTE

Universidad Complutense de Madrid (UCM)

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha reabierto el debate sobre el carácter representativo de la Administración y de la alta función pública. La importancia de las relaciones entre políticos y burócratas (o altos funcionarios) y la cuestión de si responden a espacios de decisión y carreras distintos, o si al contrario deben integrarse los dos colectivos en un mismo espacio, con sus propios incentivos, es algo que históricamente ha sido discutido por grandes autores de las ciencias sociales, del nivel de Wilson, Weber, o más recientemente Dahlström y Lapuente. Las respuestas dadas a ese debate han sido distintas, oscilando entre los que defienden espacios axiológicos propios y distintos para el ámbito político (basados en la adopción de decisiones de acuerdo con lógicas ideológicas y partidistas) y para el ámbito técnico (donde las decisiones se adoptan en base al conocimiento experto y memoria institucional); junto con otras que sostienen que existe interdependencia entre la política y la administración y que por tanto es imposible diferenciar con precisión un espacio de otro. Finalmente, otros defienden la necesidad de separar las carreras e incentivos del colectivo político respecto del burocrática, buscando un equilibrio de poder entre ellos que redundaría en mayor control democrático, eficacia del gobierno y prevención de la corrupción.

Conociendo estos debates, que han proporcionado fructíferas aproximaciones al fenómeno, el enfoque de este estudio tiene otra orientación. En concreto, se ubica en el análisis de las relaciones entre

Administración y sociedad, y se pretende explicar si es relevante o no la inclusión en el acceso a las élites administrativas y qué sesgos pueden existir. Entre esos sesgos, toman los territoriales (¿todos los ciudadanos tienen posibilidad de acceder en igualdad de condiciones a la alta función del Estado con independencia de su lugar de nacimiento o residencia?) y los socioeconómicos (¿existe realmente igualdad de oportunidades desde el punto de vista económico para todos los ciudadanos?). Y es que se parte de la premisa de que un buen instrumento para verificar el grado de apertura de la Administración a la sociedad es conocer el análisis de la composición de su función pública, y especialmente el segmento de empleados públicos que ejercen al máximo nivel el poder administrativo, participando decisivamente en la formulación, aplicación y evaluación de políticas públicas, es decir, las élites administrativas.

En concreto, este análisis trata de una importante pregunta de investigación: ¿debe la alta función pública parecerse a la sociedad a la que sirve? Con la respuesta a esta pregunta se pretende verificar la hipótesis de que, en determinadas condiciones, una mala o sesgada selección de los altos funcionarios públicos puede devenir en un problema de democracia.

2. OBJETIVOS

El objeto de este análisis es el estudio de la alta función pública y su relación con la sociedad, desde el punto de vista funcional y democrático. Para ello será necesario conocer, primero, si es conveniente e importante que dicha alta función pública se parezca a la sociedad, o no; y, segundo, en qué situación se encuentra la inclusión en la alta función pública española del Estado.

La consecución de ese objetivo general, con las preguntas de investigación e hipótesis asociadas, implica el logro de los siguientes objetivos:

1. Conocer qué es la alta función pública y sus funciones.
2. Conocer si es necesario y conveniente que la alta función pública se parezca a la sociedad.
3. Conocer en qué situación se encuentra, en términos de inclusión, la alta función pública del Estado español.
4. Verificar la hipótesis de que una mala gestión del acceso a la alta función pública del Estado puede devenir en un problema institucional o de democracia.

3. METODOLOGÍA

El análisis se apoya en la Ciencia Política y de la Administración y, más concretamente, en el estudio de las élites administrativas. La metodología incorpora técnicas cualitativas (especialmente el análisis documental y las principales fuentes secundarias de carácter académico) y, aunque en menor medida, comparativas, a fin de caracterizar las élites administrativas dentro de las élites políticas.

Finalmente, para concretar la situación del modelo español de alta función pública, desde la perspectiva de la inclusión, ha predominado el análisis cualitativo y ocasionalmente cuantitativo, éste último especialmente para valorar los estudios que han analizado la diversidad territorial y socioeconómica.

4. RESULTADOS

En este apartado se reseñan los resultados obtenidos respecto de los objetivos planteados en esta investigación.

4.1 ALTA FUNCIÓN PÚBLICA Y SOCIEDAD

Respecto de los objetivos 1 y 2, que consistían en conocer qué es la alta función pública, sus funciones y por qué es necesario que se parezca a la sociedad a la que sirve se concluyó lo que sigue.

En primer lugar, que la alta función pública está integrada por aquellos funcionarios y cuerpos, o colectivos, en que se insertan en el ejercicio

de su actividad, que ejercitan al máximo nivel, y con altísima especialización, el poder administrativo.

Baena (1988: 440-445) concreta un elenco de notas características de este colectivo, que son de aplicación al caso español y francés:

- a. Organización en Cuerpos o Colectivos.
- b. Una altísima competencia y profesionalización.
- c. Permanencia protegida en el empleo público (a fin de garantizar su imparcialidad y neutralidad).
- d. Capacidad de frenar decisiones políticas o veto decisorio.
- e. Capacidad de obstaculizar la aplicación de las políticas (veto paralizante).
- f. Disponer como instrumentos de poder, además de la estabilidad en el empleo y su posición jerárquica, su influencia en la legislación, el control de los recursos y la cercanía con el poder decisorio público y privado.
- g. Tendencia con carácter general a no presentarse como “mero” funcionario, identificándose más con las competencias (generales o especiales) de su cuerpo.
- h. Participación en órganos de cooperación/colaboración/coordinación intergubernamentales o multinivel (Crespo, 2017).

Esa noción tiene la virtud de ser coherente con la que mantiene la Ocede (2009: 118; 2018⁴⁵²: 4-5): la alta función pública sería “un porcentaje muy pequeño de todos los funcionarios del gobierno central, la mayoría no nombrados políticamente [...] que constituyen el escalón entre los políticos y la Administración pública ...son responsables de la implementación de los instrumentos legales y de las estrategias políticas, y de la coherencia y eficiencia de las actividades del gobierno”, y por todo ello un instrumento clave de la gobernanza pública.

En segundo lugar, debe hacerse notar que la alta función pública está muy imbricada con la clase política, pues un porcentaje muy elevado de los miembros de ésta última son funcionarios, lo que invita a pensar

⁴⁵² Puede consultarse en: Recomendación del Consejo sobre capacidad y liderazgo de la función pública, en <https://bit.ly/3kBZOqL> (fecha de acceso: 30 de junio de 2021).

que la alta función pública es una cantera selecta que constituye un ascensor social hacia el ejercicio de la política institucional, con lo que la cuestión de su reclutamiento y selección, junto a los diversos sesgos que incorpora, pasan a constituir no solo un problema técnico (seleccionar a los mejores para el desempeño de las elevadas funciones reservadas al cuerpo o colectivo), sino también democrático-representativo (algunos ciudadanos de facto tienen más posibilidades de acceder a la política representativa que otros, en este caso gracias a la pertenencia a colectivos muy formados, con funciones importantes próximas a la política, y con un solapamiento constatable con los políticos electos). Ello aconsejaría el tratamiento de la cuestión del reclutamiento y selección de la alta función pública como un problema de democracia, y que se trate de remover los sesgos que la convierten en una vía rápida, para colectivos muy concretos de clases acomodadas, de acceso a la política. En definitiva, la alta función pública debe parecer más a la sociedad, tanto desde el punto de vista subjetivo (quién forma parte de ella), como funcional, mitigando en lo posible los sesgos de carácter territorial y socioeconómicos que la caracterizan.

4.2 SITUACIÓN DE LA INCLUSIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA

Cabe recordar que la unidad de análisis sobre la que se proyectan los resultados es la alta función pública al servicio de la Administración General del Estado español, por lo que los resultados no son extensibles a las élites administrativas autonómicas y locales. Puede que éstas últimas tengan aspectos compartidos con las élites administrativas del Estado (es fácil pensar que los sesgos socioeconómicos existan, aunque en un grado distinto), pero sin duda el sesgo territorial se verá muy mitigado.

Si hablamos de la Administración del Estado, en primer lugar, cabe destacar los problemas que conciernen a la cuestión de la diversidad. Entre los más citados se encuentran los siguientes: una función pública muy envejecida (edad media de 52 años, 10 años superior a la media de la población española), no representativa territorialmente (sobrerrepresentación abrumadora de los originarios de la Comunidad de Madrid, e infrarrepresentación notoria de los nacidos en Cataluña, Navarra y

Canarias, por ejemplo), muy centralizada en Madrid (el 84%, por ejemplo de los Administradores Civiles del Estado trabajaban en la región capital en 2016), con altas dosis de reproducción social de las clases acomodadas, que incorpora paulatinamente la diversidad social y de género y, finalmente, que está cerrada a la realidad sobre el terreno (poco contacto con la realidad social).

4.5 LOS SESGOS EN EL ACCESO DE LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA PUEDEN DEVENIR EN UN PROBLEMA INSTITUCIONAL O DEMOCRACIA.

Los datos de los desequilibrios existentes en la alta función pública española, así como los planteamientos de los estudiosos de las carreras profesionales de los políticos españoles, invitan a confirmar la hipótesis de que los sesgos de acceso a la alta función pública pueden convertirse en un problema no solo técnico sino de democracia. Por lo que es recomendable diversificar los cauces de acceso a la alta función pública para enriquecer su composición y aminorar los sesgos. pero además la actual situación en España de desequilibrio a favor de clases sociales acomodadas (medias y altas), con fuertes dosis de autorreproducción social y territorial, junto con la permeabilidad del sistema político al acceso de los altos funcionarios a las funciones políticas, supone una profundización o tendencia reforzada a que unos pocos tengan acceso prioritario a las fuentes del poder político, mientras que a la gran mayoría se les vería vedada esa entrada privilegiada.

5. DISCUSIÓN

Los estudios sobre las élites políticas y administrativas forman parte de los estudios politológicos clásicos. Teniendo en cuenta la consideración de élite que generalmente se otorga a la alta función pública, por lo que hace, por las relaciones que establece, su origen social, su proximidad al ámbito de decisión político y por el solapamiento entre los dos colectivos (el político y el burocrático), la cuestión de quiénes son los altos funcionarios del Estado, cuál es su origen (educativo, social, económico y territorial) y su forma de reclutamiento y selección pasa de constituir un problema meramente técnico a convertirse en un elemento al que prestar atención política y académica, por su relación con la

generación de aceptación y confianza en el sistema político, reforzando la legitimidad o lo contrario.

Ya Panebianco (1995: 384 y ss.) nos informaba de que la alta función pública puede tratarse en tanto élite burocrática, exponiendo un elenco de criterios cuyo estudio daría claves para su determinación. Entre ellos, citaba la extracción social, la consideración o prestigio que mantenga en la sociedad, la forma de reclutamiento, socialización y carrera.

En España, Baena (1984: 75) defendió que, hasta el inicio de la transición, las élites políticas, económicas y administrativas españolas tenían un elevado nivel de integración, respecto de la cual la burocracia (entendida como cuerpos de funcionarios superiores que ocupaban puestos en las Cortes, Consejos de Administración de grandes empresas, el Gobierno y la Administración) asumía una gran responsabilidad. Asimismo, reconoció que la presencia de burócratas en esa élite era de gran entidad. Por otra parte, este autor destacó la importancia de la élite administrativa en la confección de la cultura política democrática y la conformación del liderazgo y entramado de cargos políticos, así como las ramificaciones exteriores al sector público concluyendo que de ella se nutren las élites, en general, del país, aspecto también destacado por Arenilla y Delgado (2019:38). Lo que le llevó a desarrollar una larga investigación, de carácter empírico, sobre las élites y los grupos de poder en España (Baena 1999). Finalmente, expresó la importancia de analizar, en el estudio de la alta función pública, la tradición familiar, la endogamia y la procedencia social, junto a su relación con los grupos de poder (Baena 1988: 446 y ss.).

En definitiva, el análisis de las élites administrativas constituye un instrumento esencial para estudiar cómo el poder público ejerce la dominación en la sociedad a través de la Administración, políticos y empleados públicos, recalcando el carácter imprescindible del análisis sobre el complejo de relaciones en el que intervienen y en el que se integran, así como de la gestión de los medios para conseguir los fines públicos.

Por todo ello, cabe concluir que, por sus funciones, cercanía del poder político del que con frecuencia forman parte, como por su poder ad extra para integrar las élites del Estado, así como por participar

decisivamente en la conformación de la cultura y legitimidad políticas, se trata de un objeto de estudio de alto interés. Se debe insistir en sus funciones, en las que destaca su participación en las políticas públicas (formulación, implantación y evaluación) pudiendo generar posibles vetos, tanto decisorios como ejecutorios. También deben recordarse las labores de auxilio y asesoramiento a los políticos y las funciones intergubernamentales que realizan. Pero además de ello, y por si no fuera suficiente, hay un aspecto adicional que ubica la reflexión un escalón por encima de lo que hasta ahora hemos referido. Se trata del solapamiento subjetivo entre los integrantes de un colectivo y otro, es decir, entre los altos funcionarios respecto de los políticos y viceversa. En otras palabras, los datos de diferentes investigaciones (por ejemplo, Rodríguez Teruel 2011 y 2019), trasladan una alta correlación entre la pertenencia a un colectivo de la alta función pública y la asunción de responsabilidades políticas en las diferentes instancias del poder ejecutivo, legislativo y judicial⁴⁵³. Lo que ocurriría, entre otras causas, porque en el desempeño profesional adquieren habilidades necesarias para la política, ofrecen flexibilidad en el desarrollo de la carrera y, además, la obtención con frecuencia de un contacto previo con las élites sociales y redes de conocimiento que facilitan el acceso al ámbito político (Rodríguez Teruel et al.2019:592-3). Siendo esto así, ser alto funcionario otorgaría un acceso privilegiado a la función política, lo que haría que el problema de selección de las élites administrativas no constituyera solo una cuestión técnica u organizativa con ribetes institucionales, sino que se adentraría en un territorio más complejo, puesto que se trataría de un problema de democracia, al proponerse como un escalón que funciona como una suerte de acelerador o ascensor hacia el mundo de la política, que estaría reservado a unos pocos que, de acuerdo con los estudios sociológicos, proceden de ambientes acomodados, cultivados y con diferentes sesgos socioeconómicos y territoriales. Esta aseveración, especialmente sensible para la ciudadanía en momentos de crisis, esboza que, si bien en algún momento del pasado los sesgos eran explicables, en nuestros días se ha convertido en el talón de Aquiles de las

⁴⁵³ Por ejemplo, Rodríguez Teruel et al. (2019:595) indican que desde 1982 hasta la 2019 en torno al 65% de los miembros del gobierno nacional tenían la condición de funcionarios.

funciones públicas de diversos países, especialmente aquellos que disponen de funciones públicas cerradas próximas al modelo napoleónico, como es el caso de Francia y España.

Y es en ese marco en que debemos entender, primero, lo importante que es reconocer el problema del estudio de la alta función pública, y en segundo lugar, y habida cuenta su importancia democrática, política e institucional, la necesidad de que se parezca a la sociedad a la que sirve para no trasladar sesgos que deformen la aplicación del principio democrático, puesto que unos ciudadanos tienen un acceso privilegiado a la acción política simplemente por ser altos funcionarios.

Respecto de la alta función pública española, los datos nos trasladan una fuerte centralización de esta en Madrid⁴⁵⁴ y una escasa dispersión por el territorio, lo que es resultado, entre otras variables, de la aplicación del principio de autonomía política a favor del nivel autonómico de gobierno. Pero tan importante o más que esa circunstancia es que las personas que forman parte de la alta función pública rara vez tienen competencias o funciones directas sobre el terreno (es decir, desempeñando su trabajo en contacto directo con los ciudadanos y realidad social concretos), aunque la situación es matizable en lo relativo a los cuerpos especiales.

El proceso seguido por los aspirantes a esos cuerpos de élite implica una serie de pasos, entre los cuales finalizar los estudios superiores y ponerse a preparar los procesos selectivos es algo casi automático, pasando varios años de media de estudio y por lo tanto con una escasa relación con la compleja realidad social y los juegos colectivos. En muchos casos, una vez aprobado el proceso selectivo, tampoco dispondrán de desempeño y conocimiento directo de la realidad y sus regulaciones reales e interacciones sociales, pues demasiado pronto se obtienen destinos en la parte alta de la estructura administrativa en una Administración cuyos órganos centrales están centralizados en Madrid. Esto

⁴⁵⁴ En 2016, por ejemplo, de los 982 funcionarios en servicio activo del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, 824 (83,91%) están destinados en Madrid, 79 en provincias (8,044%) y 79 (8,044%) en la Administración exterior (embajadas y organismos internacionales). Datos extraídos de <https://bit.ly/3c9vWgK> (fecha de acceso: 20 de julio de 2016).

implicaría que los que tienen la capacidad de decidir administrativamente no tienen una buena información, y los que sí dispondrían de un contacto directo y frecuente con la realidad, normalmente personal en primera línea, no dispondrían de la capacidad para decidir. Lo que ayudaría a consolidar el déficit de realidad o desplazamiento de metas al que se refería Merton (1964: 275-286). Este asunto ha estado muy presente en la reforma francesa actualmente en fase de implantación, apostando por un cambio radical del modelo selectivo y de las carreras administrativas, pero sin embargo ha tenido un escaso eco en los planteamientos sobre la alta función pública española, cuyos altos cuerpos no suelen cuestionar el modelo selectivo (Ruano et al. 2014).

Como se ha indicado ya, otro de los sesgos de la alta función pública es las altas dosis de reproducción social y su procedencia de las capas acomodadas de la población, aspecto confirmado por las investigaciones en España. En efecto, según datos de Ruano et al. (2014), en la alta función pública existe una alta reproducción social y una tendencia reforzada a que los hijos de padres directivos públicos, o privados, o que forman parte de cuadros superiores de la Administración, accedan a la alta función pública. Ello dentro de la tendencia general a que de personas funcionarias salgan hijos que también sean servidores públicos. Obviamente, deben pasar el proceso selectivo correspondiente, pero la orientación, inducción y contactos ofrecidos en casa, junto con el soporte familiar para preparar durante años las pruebas, parecen constituir una palanca eficaz para el éxito en el mismo. Siendo esto así, y en contraste con la reforma francesa, en España se ha hecho poco por favorecer el acceso de capas más amplias de población, especialmente entre las clases más desfavorecidas⁴⁵⁵. Por ejemplo, la reforma francesa incluye el dispositivo Talents, con clases preparatorias dispersas por todo el territorio francés, junto con tutores o mentores, que sin duda

⁴⁵⁵ Solo muy recientemente han aparecido algunas iniciativas en la buena dirección. Así cabe resaltar el anuncio del Ministerio de Justicia de 245 becas de 6600 euros anuales de media destinadas a opositores a jueces, fiscales, letrados de la Administración de Justicia y abogados del Estado (<https://www.mjusticia.gob.es/es/ministerio/gabinete-comunicacion/noticias-ministerio/justicia-becas-oposiciones> -fecha de acceso: 15 de junio) o que el INAP proporcione on line temarios para preparar las pruebas de acceso a los altos cuerpos bajo su responsabilidad.

generarán una capilaridad que permitirá disminuir dos sesgos a la vez: el socioeconómico y el territorial. Respecto de este último, el territorial, cabe destacar que a pesar de tratarse de un fenómeno bien detectado en España desde hace décadas (véanse los estudios de Álvarez 1980, Crespo 2021, y Ruano et al. 2014), a pesar de la descentralización política del poder y de más de cuatro décadas de democracia, apenas se ha hecho algo para mitigar la sobrerrepresentación de personas originarias de Madrid en los cuerpos de la alta función pública, respecto de otros territorios españoles. Parece claro que, si la alta función pública del Estado es la de todos los españoles, debería hacerse algo para reducir este desequilibrio, patente desde hace demasiado tiempo, no solo por aspectos funcionales sino especialmente por cuestiones de legitimidad, dado que la Administración también constituye un factor de identificación política. Esto dicho, sin embargo, en lo que concierne a la diversidad de género y por motivo de discapacidad hay que reconocer el trabajo hecho en la Administración española. Por ejemplo, la diversidad de género es incorporado por la AGE de manera más positiva que el conjunto del mercado de trabajo (tasa de actividad femenina del 52,91% frente al 62,7% de la masculina, con datos del primer trimestre de 2021⁴⁵⁶). En el conjunto de las Administraciones Públicas de España, el boletín estadístico de personal, de carácter trimestral⁴⁵⁷, indica que la tasa de actividad femenina es mayor que la masculina (56,7% vs.43,3%). Para la AGE, dejando fuera las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad del Estado, se sigue la tendencia general de las Administraciones, siendo la presencia femenina mayor en términos porcentuales (49,2% hombres; 50,8% mujeres). Respecto de la presencia de mujeres en los altos cuerpos, aunque se ha mejorado en los últimos años, le queda recorrido de mejora en los cuerpos especiales mientras que su situación es equitativa en los generales (por ejemplo, en el de Administradores Civiles del Estado).

⁴⁵⁶ <https://bit.ly/3HnvRV4> (fecha de acceso: 24 junio 2021)

⁴⁵⁷ <https://bit.ly/3HnvSZ8> (boletín de julio de 2020. Fecha de acceso: 24 junio 2021)

6. CONCLUSIONES

En este estudio hemos pretendido clarificar e iluminar la importancia que tiene la alta función pública en nuestra sociedad y su carácter estratégico desde una perspectiva institucional, así como concretar algunos aspectos que obstaculizan la inclusión de la sociedad en una Administración que debe ser reflejo de la misma.

Comenzamos el periplo expresando que entendemos por alta función pública un pequeño segmento de empleados y colectivos públicos que ejercitan al máximo nivel el poder administrativo, lo que se traduce en una alta especialización y detención de competencias estratégicas sobre el funcionamiento del Estado. Como además se ha constatado que la alta función pública del Estado, tanto en España como en otros países, comparte espacio con frecuencia desde el punto de vista subjetivo y funcional con el ámbito político, nos interrogamos si el hecho de ser alto funcionario no constituye un escalón o ascensor decisivo para promocionar a una vida política electiva; lo que de alguna manera vendría a poner de manifiesto que los sesgos o desequilibrios que incorpora la alta función pública tendrían efectos no solo funcionales sino de carácter democrático ligados a la legitimidad. Los datos y análisis practicado en este estudio permiten confirmar la hipótesis de que una mala gestión del acceso a la alta función pública puede derivar en un problema para la democracia.

Teniendo en cuenta los grandes desafíos que debe afrontar nuestra Administración para mejorar la representatividad de la alta función pública, y la magnitud, como contraste, de la ambición de la reforma francesa en trance de implantación, y a pesar de reconocer algunos avances en los últimos meses singularmente en el Ministerio de Justicia y en el INAP, sorprenden los escasos resultados empíricos del debate sobre la necesidad de la reforma del empleo público en nuestro país, de cuya alta función pública se puede discutir que funcional y subjetivamente represente a la sociedad. El diagnóstico de las fallas está suficientemente afinado y solo falta la voluntad política para “pasar de las musas al teatro”.

7. AGRADECIMIENTOS/APOYOS

Queremos mostrar nuestro agradecimiento al Instituto Complutense de Ciencia de la Administración por haber acogido esta investigación en el área de Función Pública Estratégica, a nuestros compañeros del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense, y, finalmente, a los colegas que en el II Congreso sobre Identidades, Inclusión y Desigual debatieron y mejoraron los resultados de nuestra ponencia. Mención aparte merece nuestro reconocimiento a la memoria del profesor Baena del Alcázar, persona central en la Ciencia de la Administración española, cuya proverbial generosidad permitió una conversación por extenso, en su día, sobre algunos de los aspectos conceptuales que incluye este estudio.

8. REFERENCIAS

- Álvarez, J. (1980). *El origen geográfico de los funcionarios españoles*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arenilla Sáez, M.; Delgado Ramos, D. (2019). “Una nueva función pública que fortalezca la confianza en las instituciones públicas”, en *Revista Vasca de Gestión de Personas y de Organizaciones Públicas*, nº 16, pp. 36-53.
- Arenilla Sáez, M. (2016). “Naturaleza política y función social de la Administración Pública”. *Laudatio pronunciada en el acto de investidura de D. Mariano Baena del Alcázar como doctor honoris causa por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*, el día 9 de septiembre de 2016. Accesible en <https://bit.ly/3CeKtm0> (fecha de último acceso: 30 de junio de 2021).
- Arenilla Sáez, M. (2014). “Presentación”, en Ruano de la Fuente, J. M., (dir.), Crespo González, J. y Polo Villar, C., *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección de personal de la Administración General del Estado*. Madrid: INAP.
- Baena del Alcázar, M. (1988). *Curso de la Ciencia de la Administración*, Vol. I, 2ª Ed. Madrid, Tecnos.
- Baena del Alcázar, M. (1999). *Élites y conjuntos de poder en España (1939-1992). Un estudio cuantitativo sobre Parlamento, Gobierno y gran empresa*. Madrid, Tecnos.
- Beltrán, M. (1977). *La élite burocrática española*. Madrid, editorial Ariel.

- 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.
- Crespo González, J. (2021). “¿Debe la alta función pública parecerse a la sociedad? Algunas enseñanzas de la reforma de la alta función pública en Francia” en *Documentación Administrativa* (8), pp. 9.24. <https://doi.org/10.24965/da.i8.11022>
- Crespo González, J. (2018). “Democracia y alta función pública en el marco intergubernamental del Estado español” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 19, pp.17-33. Accesible en: <https://bit.ly/2YIfm4y> (fecha de acceso: 30 de junio de 2021).
- Crespo González, J. (2017). “Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado”, en *Política y Sociedad* nº 54, Vol.2, pp.481-508. Accesible en: <https://bit.ly/3qDsG5U> (fecha de acceso: 30 de junio de 2021).
- Crespo González, J. (2015). “Pluralismo geográfico del origen de los altos funcionarios de la Administración general del Estado”, en González García, E. et al. (Coords), *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. Toledo, Asociación Castellano-Manchega de Sociología, pp. 766-779. Accesible en: <https://bit.ly/30mg9bM> (fecha de acceso: 30 de junio de 2021).
- Dahlström, C; Lapuente, V. (2018), *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Barcelona, Ediciones Deusto (primera edición en 2017: *Organizing Leviathan*. Cambridge University Press)
- Del Pino, E. y Colino, C. (2021). “¿Qué sabemos sobre cómo reformar la Administración?: Contenidos, capacidad y trayectorias”, en Del Pino, E. y Subirats, J. (eds.) (2021). *Repensando la Administración ante los Nuevos Riesgos Sociales*. Madrid: INAP.
- Lins de Lessa, F.,(2011). *Acceso igualitario a la función pública*, Lisboa, Editorial Juruá
- Linz, J.; De Miguel, A. (1968). “La élite funcional 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.
- Mapelli Marchena, C. et al. (2017). *Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado*. Madrid, Inap.
- Merton, R.K. (1964). *La Estructura Burocrática y la Personalidad, en Teoría y Estructuras Sociales*, Fondo de cultura económica, México.

- Ocde. (2015). *Government at Glance* [El Gobierno en un vistazo]. Paris.
- 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.
- Ocde. (2009). *Government at a glance* [El Gobierno en un vistazo]. Hay traducción española por parte del Inap (2010): *Panorama de las Administraciones Públicas 2009*, Madrid, Inap.
- Olías de Lima, B. (Coord.), (1995). *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Editorial Complutense.
- Panebianco, A. (1995). Las Burocracias Públicas, en Pasquino, G. y otros: *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, pp. 365-410
- Prats i Català, J.(1995). “Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público”, en *Documentación Administrativa* n.º 241-242, pp.11-59.
- Rodríguez Teruel, J.; Jerez Mir, M; Real-Dato, J. (2019). “Las élites políticas en España: quiénes son, cómo son, qué hacen”, en Montabes, J. y Martínez, A. (Eds.) (2019), *Gobierno y política en España*. Tirant lo Blanch-Ciencia Política.
- Rodríguez Teruel, J. (2011). *Los ministros de la España democrática: reclutamiento político y carrera ministerial de Suárez a Zapatero, 1976-2011*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- 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 a del Estado*. Madrid, INAP
- Sánchez Morón, M. (2011). “El empleo público en España: problemas actuales y retos futuros”, en Jiménez Asensio, Rafael (Ed.). *El empleo público en Aragón y tendencias de futuro*. Zaragoza, Gobierno de Aragón, pp. 19-28.