

## 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](http://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](http://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](http://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**



**Universitat de Barcelona**

**Departament de Dret Constitucional i Ciència Política**

**Programa de doctorat: Drets Constitucionals i Estat Democràtic**

**Bienni: 1989-1991**

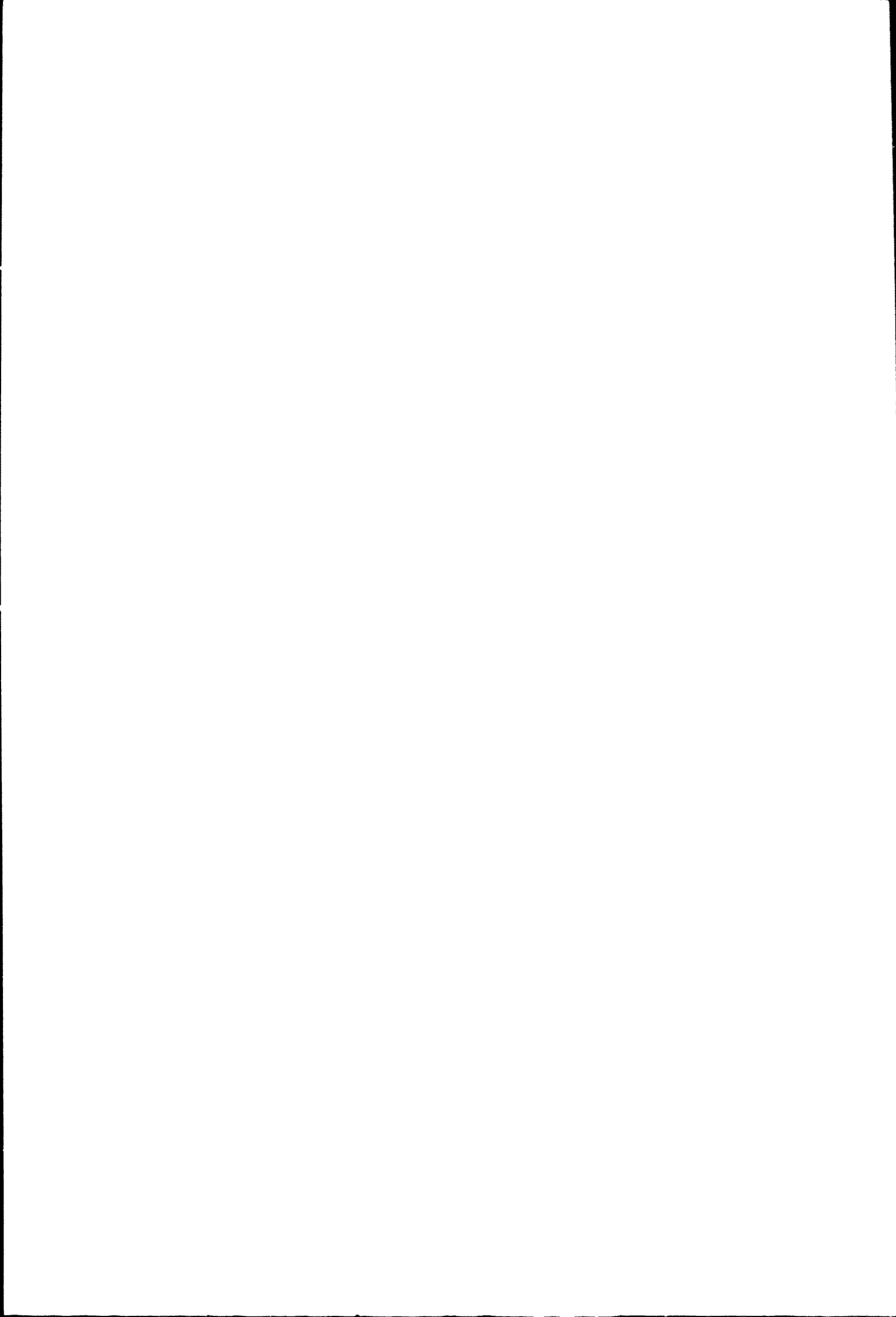
**ELS ALTS CÀRRECS: POLÍTICA I ADMINISTRACIÓ A LA GENERALITAT DE CATALUNYA**

**Tesi presentada per Jordi Matas Dalmases**  
**per optar al títol de doctor en**  
**ciències polítiques i de l'administració**

**Director: Prof. Dr. Jordi Capo Giol**

**Tutor: Prof. Dr. Miguel Angel Aparicio Pérez**

**Barcelona, octubre del 1994**



## ÍNDIX GENERAL

1.	INTRODUCCIÓ .....	23
1.1.	Elits polítiques: de la teoria general a la investigació empírica .....	25
1.2.	Objecte d'estudi .....	63
1.3.	Metodologia .....	83
2	ESTRUCTURA DE L'ADMINISTRACIÓ DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA	113
2.1	Marc jurídic .....	115
2.1.1	Llei 3 1982 de 23 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat .....	115
2.1.2	Llei 13 1989 de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya .....	116
2.2.	Departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya .....	123
2.2.1	Evolució de l'estructura departamental .....	123
2.2.2.	Evolució del pressupost dels departaments .....	127
2.2.3.	Consellers, permanència, estabilitat i distribució de conselleries entre els dos partits .....	133
2.3.	Càrrecs de designació política, alts càrrecs .....	143
2.3.1.	Secretaris generals .....	143
2.3.2.	Directors generals .....	159

<b>3.</b>	<b>ANÀLISI SÒCIO-DEMOGRÀFICA DELS ALTS CÀRRECS</b>	<b>177</b>
<b>3.1.</b>	<b>Dades d'identitat personal</b>	<b>179</b>
<b>3.1.1.</b>	<b>Edat</b>	<b>180</b>
<b>3.1.2.</b>	<b>Sexe</b>	<b>185</b>
<b>3.1.3.</b>	<b>Estat civil i nombre de fills</b>	<b>190</b>
<b>3.1.4.</b>	<b>Lloc de naixement</b>	<b>191</b>
<b>3.1.5.</b>	<b>Lloc de residència</b>	<b>197</b>
<b>3.2.</b>	<b>Formació acadèmica</b>	<b>200</b>
<b>3.2.1.</b>	<b>Nivell d'estudis</b>	<b>201</b>
<b>3.2.2.</b>	<b>Lloc on han fet el batxillerat</b>	<b>203</b>
<b>3.2.3.</b>	<b>Principals estudis universitaris i lloc on s'han fet</b>	<b>206</b>
<b>3.2.4.</b>	<b>Altres estudis d'especialització</b>	<b>212</b>
<b>3.3.</b>	<b>Antecedents familiars</b>	<b>215</b>
<b>3.3.1.</b>	<b>Lloc de naixement dels pares i llengua materna</b>	<b>217</b>
<b>3.3.2.</b>	<b>Catalanitat i religiositat de l'ambient familiar</b>	<b>220</b>
<b>3.3.3.</b>	<b>Militància política i vot dels pares</b>	<b>224</b>
<b>3.3.4.</b>	<b>Converses polítiques familiars</b>	<b>227</b>
<b>3.3.5.</b>	<b>Simpatia familiar pels bàndols de la guerra civil espanyola</b>	<b>231</b>
<b>3.3.6.</b>	<b>Professió dels pares i situació econòmica familiar</b>	<b>235</b>
<b>3.4.</b>	<b>Principals actituds</b>	<b>241</b>
<b>3.4.1.</b>	<b>Classe social subjectiva</b>	<b>242</b>
<b>3.4.2.</b>	<b>Sentiment religiós</b>	<b>245</b>
<b>3.4.3.</b>	<b>Sentiment de pertinença</b>	<b>250</b>
<b>3.4.4.</b>	<b>Autobucació en l'eix esquerra-dreta</b>	<b>255</b>

<b>4.</b>	<b>FORMACIÓ I OPINIÓ POLÍTQUES DELS ALTS CÀRRECS</b>	<b>265</b>
4.1.	Antecedents polítics familiars i personals	267
4.1.1.	Antecedents polítics familiars	267
4.1.2.	Antecedents polítics personals	268
4.2.	Filiació política	273
4.2.1.	Filiació política i partit al qual pertanyen	274
4.2.2.	Any d'entrada al partit i agrupació a què pertanyen	281
4.2.3.	Pertinença a altres tipus d'associacions	284
4.3.	Grau de militància i influència dins del partit a què pertanyen	288
4.3.1.	Assistència als congressos del partit	289
4.3.2.	Interconnexió entre elits de partit i elits de l'Administració	291
4.4.	Percepció de la política catalana	296
4.4.1.	Principal problema polític i objectius polítics prioritaris de Catalunya	296
4.4.2.	Valoració de la quota d'autogovern de Catalunya i de la influència política a Catalunya del Govern central	306
4.5.	Percepció dels agents socials i polítics	313
4.5.1.	Grau de simpatia i antipatia per diversos partits polítics i associacions	313
4.5.1.1.	Grau de simpatia i antipatia per les organitzacions econòmiques	317
4.5.1.2.	Grau de simpatia i antipatia pels partits polítics	323
4.5.1.3.	Grau de simpatia i antipatia per altres organitzacions	326
4.5.2.	Influència en la decisió política a Catalunya de diversos grups, cossos, institucions i càrrecs polítics de l'Administració	331
4.5.2.1.	Influència política a Catalunya dels partits, dels sindicats i de les organitzacions empresarials	336
4.5.2.2.	Influència política a Catalunya dels mitjans de comunicació, de l'Església catòlica i dels militars	340
4.5.2.3.	Influència política a Catalunya dels funcionaris i dels ciutadans	343
4.5.2.4.	Influència política a Catalunya del càrrecs polítics de l'Administració catalana	345



<b>5.</b>	<b>FORMACIÓ PROFESSIONAL, DEFINICIÓ DELS DIVERSOS CÀRRECS POLÍTICS DE L'ADMINISTRACIÓ I ACTITUDS ADMINISTRATIVES DELS ALTS CÀRRECS</b>	<b>353</b>
5.1.	Antecedents professionals familiars i personals .....	355
5.1.1.	Antecedents professionals familiars .....	356
5.1.2.	Antecedents professionals personals .....	358
5.1.3.	Funcionarització i carrera administrativa .....	362
5.1.4.	Càrrecs públics electius .....	370
5.2.	Definició professional dels diversos càrrecs polítics de l'Administració .....	372
5.2.1.	Autoubicació en l'eix polític-tècnic .....	372
5.2.2.	Ubicació ideal dels diversos càrrecs polítics de l'Administració catalana en l'eix polític-tècnic .....	379
5.2.3.	Especialistes i generalistes .....	385
5.3.	Actituds administratives .....	389
5.3.1.	Motius de l'entrada a l'Administració .....	389
5.3.2.	Aspectes positius i negatius de l'activitat quotidiana dins de l'Administració ..	393
5.3.2.1.	Aspectes positius .....	393
5.3.2.2.	Aspectes negatius .....	397
5.3.3.	Principals fites dels que treballen a l'Administració .....	400
5.3.4.	Qualitats personals que haurien de tenir els alts càrrecs de l'Administració ...	402
5.3.5.	Autoubicació en l'eix polític-tècnic i actituds administratives .....	406
<b>6.</b>	<b>FUNCIONAMENT DE L'ADMINISTRACIÓ CATALANA DES DE LA PERSPECTIVA DELS ALTS CÀRRECS</b> .....	<b>411</b>
6.1.	Qualificació del funcionament i de l'estructura de l'Administració catalana ...	413
6.1.1.	Qualificació del funcionament de l'Administració .....	413
6.1.2.	Qualificació de l'estructura de l'Administració .....	416
6.1.3.	Canvis que proposen .....	418

<b>6.2.</b>	<b>Decisió política a l'Administració catalana</b> .....	<b>422</b>
<b>6.2.1.</b>	<b>Qui decideix</b> .....	<b>422</b>
<b>6.2.2.</b>	<b>Qui influeix en la decisió</b> .....	<b>424</b>
<b>6.2.3.</b>	<b>Quins criteris es fan servir en la decisió</b> .....	<b>428</b>
<b>6.2.4.</b>	<b>Quins criteris s'hi haurien de fer servir</b> .....	<b>433</b>
<b>6.3.</b>	<b>Conflictes a l'Administració catalana</b> .....	<b>435</b>
<b>6.3.1.</b>	<b>Conflictes entre departaments</b> .....	<b>435</b>
<b>6.3.2.</b>	<b>Relacions amb el Departament d'Economia i Finances</b> .....	<b>437</b>
<b>6.3.3.</b>	<b>Principals obstacles de l'activitat quotidiana</b> .....	<b>438</b>
<b>6.4.</b>	<b>Agenda</b> .....	<b>444</b>
<b>6.4.1.</b>	<b>Agenda i president de la Generalitat</b> .....	<b>445</b>
<b>6.4.2.</b>	<b>Agenda intradepartamental</b> .....	<b>447</b>
<b>6.4.3.</b>	<b>Agenda interdepartamental</b> .....	<b>452</b>
<b>6.4.4.</b>	<b>Agenda i altres administracions</b> .....	<b>454</b>
<b>6.4.5.</b>	<b>Agenda i partits i grups de pressió</b> .....	<b>457</b>
<b>6.5.</b>	<b>Política i administració</b> .....	<b>461</b>
<b>6.5.1.</b>	<b>Polítics i funcionaris</b> .....	<b>461</b>
<b>6.5.2.</b>	<b>Dependència política del càrrec</b> .....	<b>464</b>
<b>6.5.3.</b>	<b>Programa de govern</b> .....	<b>466</b>
<b>6.5.4.</b>	<b>Ciutadans, partits, Parlament i Administració</b> .....	<b>471</b>
<b>7.</b>	<b>CONCLUSIONS</b> .....	<b>477</b>
<b>8.</b>	<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>493</b>
<b>9.</b>	<b>AGRAIMENTS</b> .....	<b>523</b>

<b>ANNEX I: Qüestionari de l'entrevista</b> .....	<b>527</b>
<b>ANNEX II: Relació de persones que el primer trimestre del 1992 ocupaven un alt càrrec a l'Administració de la Generalitat de Catalunya</b> .....	<b>553</b>
<b>ANNEX III: Relació de dies en què es van fer les entrevistes</b> .....	<b>561</b>

## ÍNDIX DE QUADRES

<b>Quadre 1:</b> <b>Classification of the Approaches of Elite Identification</b> . . . . .	<b>44</b>
<b>Quadre 2:</b> <b>Estructura de l'Administració catalana</b> . . . . .	<b>64</b>
<b>Quadre 3:</b> <b>Càrrecs de designació política en les diverses comunitats autònomes</b> . . . . .	<b>67</b>
<b>Quadre 4:</b> <b>Ordenació dels diversos departaments segons la quantia assignada en el pressupost de cada any</b> . . . . .	<b>131</b>
<b>Quadre 5:</b> <b>Consellers de la Generalitat de Catalunya des del 1980 fins el 1992</b> . . . . .	<b>137</b>
<b>Quadre 6:</b> <b>Assignació de conselleries a CDC i a UDC des del 1980 fins al 1993</b> . . . . .	<b>139</b>
<b>Quadre 7:</b> <b>Consellers i secretaris generals del Departament de Governació (1980-1993)</b> . . . . .	<b>150</b>
<b>Quadre 8:</b> <b>Consellers i secretaris generals del Departament d'Economia i Finances (1980-1993)</b> . . . . .	<b>150</b>
<b>Quadre 9:</b> <b>Consellers i secretaris generals del Departament d'Ensenyament (1980-1993)</b> . . . . .	<b>151</b>
<b>Quadre 10:</b> <b>Consellers i secretaris generals del Departament de Cultura (1980-1993)</b> . . . . .	<b>151</b>
<b>Quadre 11:</b> <b>Consellers i secretaris generals del Departament de Sanitat i Seguretat Social (1980-1993)</b> . . . . .	<b>152</b>
<b>Quadre 12:</b> <b>Consellers i secretaris generals del Departament de Política Territorial i Obres Públiques (1980-1993)</b> . . . . .	<b>152</b>
<b>Quadre 13:</b> <b>Consellers i secretaris generals del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca (1980-1993)</b> . . . . .	<b>152</b>
<b>Quadre 14:</b> <b>Consellers i secretaris generals del Departament de Treball (1980-1993)</b> . . . . .	<b>153</b>

<b>Quadre 15:</b>	
<b>Consellers i secretaris generals del Departament de Justícia (1980-1993)</b>	<b>153</b>
<b>Quadre 16:</b>	
<b>Consellers i secretaris generals del Departament d'Indústria i Energia (1980-1993)</b>	<b>153</b>
<b>Quadre 17:</b>	
<b>Consellers i secretaris generals del Departament de Comerç, Consum i Turisme (1980-1993)</b>	<b>154</b>
<b>Quadre 18:</b>	
<b>Consellers i secretaris generals del Departament de Benestar Social (1980-1993)</b>	<b>154</b>
<b>Quadre 19:</b>	
<b>Consellers i secretaris generals del Departament de Medi Ambient (1980-1993)</b>	<b>154</b>
<b>Quadre 20:</b>	
<b>Evolució de les direccions generals del Departament de la Presidència</b>	<b>161</b>
<b>Quadre 21:</b>	
<b>Evolució de les direccions generals del Departament Adjunt a la Presidència</b>	<b>161</b>
<b>Quadre 22:</b>	
<b>Evolució de les direccions generals del Departament de Governació</b>	<b>162</b>
<b>Quadre 23:</b>	
<b>Evolució de les direccions generals del Departament d'Economia i Finances</b>	<b>162</b>
<b>Quadre 24:</b>	
<b>Evolució de les direccions generals del Departament d'Ensenyament</b>	<b>163</b>
<b>Quadre 25:</b>	
<b>Evolució de les direccions generals del Departament de Cultura</b>	<b>164</b>
<b>Quadre 26:</b>	
<b>Evolució de les direccions generals del Departament de Sanitat i Seguretat Social</b>	<b>165</b>
<b>Quadre 27:</b>	
<b>Evolució de les direccions generals del Departament de Política Territorial i Obres Públiques</b>	<b>165</b>
<b>Quadre 28:</b>	
<b>Evolució de les direccions generals del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca</b>	<b>166</b>
<b>Quadre 29:</b>	
<b>Evolució de les direccions generals del Departament de treball</b>	<b>166</b>
<b>Quadre 30:</b>	
<b>Evolució de les direccions generals del Departament de Justícia</b>	<b>167</b>
<b>Quadre 31:</b>	
<b>Evolució de les direccions generals del Departament d'Indústria i Energia</b>	<b>167</b>
<b>Quadre 32:</b>	
<b>Evolució de les direccions generals del Departament de Comerç, Consum i Turisme</b>	<b>168</b>

<b>Quadre 33:</b> Evolució de les direccions generals del Departament de Benestar Social . . . . .	168
<b>Quadre 34:</b> Evolució de les direccions generals del Departament de Medi Ambient . . . . .	169
<b>Quadre 35:</b> Autoubicació mitjana dels alts càrrecs en l'eix esquerra-dreta segons la seva filiació política . . . . .	262
<b>Quadre 36:</b> Punts de contacte entre els alts càrrecs afiliats a CDC, els afiliats a UDC i els "independents" segons els objectius polítics prioritaris a Catalunya . . . . .	306
<b>Quadre 37:</b> Influència política actual i desitjada a Catalunya del Govern central . . . . .	309
<b>Quadre 38:</b> Puntuació donada a les organitzacions econòmiques segons la ubicació dels alts càrrecs en l'eix esquerra-dreta . . . . .	322
<b>Quadre 39:</b> Puntuació donada a altres organitzacions segons la ubicació dels alts càrrecs en l'eix esquerra-dreta . . . . .	329
<b>Quadre 40:</b> Respostes predominants sobre la influència política actual i desitjada a Catalunya de diversos grups, cossos, institucions i càrrecs polítics de l'Administració . . . . .	333
<b>Quadre 41:</b> 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 . . . . .	334
<b>Quadre 42:</b> Influència política actual i desitjada a Catalunya dels partits polítics, els sindicats i les organitzacions patronals . . . . .	338
<b>Quadre 43:</b> Influència política actual i desitjada a Catalunya dels mitjans de comunicació, de l'església catòlica i dels militars . . . . .	342
<b>Quadre 44:</b> Influència política actual i desitjada a Catalunya dels funcionaris i dels ciutadans . . . . .	345
<b>Quadre 45:</b> Influència política actual i desitjada a Catalunya dels càrrecs polítics de l'Administració catalana . . . . .	348
<b>Quadre 46:</b> Influència política actual i desitjada a Catalunya dels càrrecs polítics de l'Administració catalana segons el càrrec que ocupen . . . . .	351
<b>Quadre 47:</b> Departaments de procedència dels alts càrrecs segons departaments . . . . .	369

## ÍNDEX DE TAULES

<b>Taula 1:</b> Distribució dels alts càrrecs per departaments .....	80
<b>Taula 2:</b> Nombre de càrrecs polítics de les diverses comunitats autònomes .....	81
<b>Taula 3:</b> Partides totals destinades als diversos departaments de l'Administració catalana des del 1980 fins al 1993 (en milions de pessetes) .....	129
<b>Taula 4:</b> Percentatge del pressupost de cada departament respecte al total de cada any destinat als departaments .....	131
<b>Taula 5:</b> Edat dels alts càrrecs per trams .....	182
<b>Taula 6:</b> Província de naixement dels alts càrrecs nascuts a Catalunya .....	195
<b>Taula 7:</b> Districte de residència dels alts càrrecs que viuen a la ciutat de Barcelona .....	198
<b>Taula 8:</b> Ordres religiosos de les escoles dels alts càrrecs que van fer el batxillerat en centres religiosos .....	204
<b>Taula 9:</b> Província de naixement dels alts càrrecs i dels seus pares nascuts a Catalunya .....	218
<b>Taula 10:</b> Grau de catalanitat de la família de procedència .....	221
<b>Taula 11:</b> Grau de catalanitat de la família de procedència segons la filiació política dels alts càrrecs .....	222
<b>Taula 12:</b> Grau de religiositat de la família de procedència .....	223
<b>Taula 13:</b> Grau de religiositat de la família de procedència segons la filiació política dels alts càrrecs .....	224

<b>Taula 14:</b>	
<b>Freqüència de les converses polítiques en les famílies de procedència</b> . . . . .	<b>228</b>
<b>Taula 15:</b>	
<b>Freqüència de les converses polítiques en les famílies de procedència segons la filiació política dels alts càrrecs</b> . . . . .	<b>229</b>
<b>Taula 16:</b>	
<b>Catalanitzat i religiositat de l'ambient familiar de les famílies pròximes al bàndol nacional i de les pròximes al bàndol republicà</b> . . . . .	<b>232</b>
<b>Taula 17:</b>	
<b>Militància política dels pares i freqüència de les converses polítiques familiars en les famílies pròximes al bàndol nacional i en les pròximes al bàndol republicà</b> . . . . .	<b>233</b>
<b>Taula 18:</b>	
<b>Simpatia de la família de procedència pels bàndols de la guerra civil espanyola</b> . . . . .	<b>233</b>
<b>Taula 19:</b>	
<b>Simpatia de la família de procedència pels bàndols de la guerra civil segons la filiació política dels alts càrrecs</b> . . . . .	<b>234</b>
<b>Taula 20:</b>	
<b>Situació econòmica de la família de procedència</b> . . . . .	<b>237</b>
<b>Taula 21:</b>	
<b>Situació econòmica de la família de procedència segons la filiació política dels alts càrrecs</b> . . . . .	<b>239</b>
<b>Taula 22:</b>	
<b>Classe social subjectiva</b> . . . . .	<b>243</b>
<b>Taula 23:</b>	
<b>Classe social subjectiva segons la situació econòmica de la família de procedència</b> . . . . .	<b>244</b>
<b>Taula 24:</b>	
<b>Classe social subjectiva segons la filiació política dels alts càrrecs</b> . . . . .	<b>244</b>
<b>Taula 25:</b>	
<b>Sentiment religiós</b> . . . . .	<b>246</b>
<b>Taula 26:</b>	
<b>Sentiment religiós segons la filiació política dels alts càrrecs</b> . . . . .	<b>248</b>
<b>Taula 27:</b>	
<b>Sentiment religiós segons el tipus d'escola en la qual van fer el batxillerat</b> . . . . .	<b>249</b>
<b>Taula 28:</b>	
<b>Sentiment religiós segons la religiositat de l'ambient familiar</b> . . . . .	<b>249</b>
<b>Taula 29:</b>	
<b>Sentiment de pertinença dels alts càrrecs i dels electors catalans</b> . . . . .	<b>250</b>
<b>Taula 30:</b>	
<b>Sentiment de pertinença segons la filiació política dels alts càrrecs i dels votants de CiU</b> . . . . .	<b>252</b>



<b>Taula 31:</b>	
<b>Sentiment de pertinença segons la catalanitat de l'ambient familiar</b>	<b>255</b>
<b>Taula 32:</b>	
<b>Autobucació en l'eix esquerra-dreta</b>	<b>257</b>
<b>Taula 33:</b>	
<b>Ubicació en l'eix esquerra-dreta</b>	<b>258</b>
<b>Taula 34:</b>	
<b>Autobucació en l'eix esquerra-dreta segons la filiació política dels alts càrrecs</b>	<b>261</b>
<b>Taula 35:</b>	
<b>Ubicació en l'eix esquerra-dreta segons la filiació política dels alts càrrecs</b>	<b>261</b>
<b>Taula 36:</b>	
<b>Filiació política</b>	<b>275</b>
<b>Taula 37:</b>	
<b>Distribució dels alts càrrecs segons la filiació política i segons el departament a què pertanyen</b>	<b>281</b>
<b>Taula 38:</b>	
<b>Principal problema polític de Catalunya</b>	<b>298</b>
<b>Taula 39:</b>	
<b>Principal problema polític de Catalunya segons la filiació política dels alts càrrecs</b>	<b>300</b>
<b>Taula 40:</b>	
<b>Els dos objectius polítics prioritaris a Catalunya</b>	<b>302</b>
<b>Taula 41:</b>	
<b>Els dos objectius polítics prioritaris a Catalunya segons la filiació política dels alts càrrecs</b>	<b>304</b>
<b>Taula 42:</b>	
<b>Qualificació de l'actual quota d'autogovern de la Generalitat de Catalunya</b>	<b>307</b>
<b>Taula 43:</b>	
<b>Qualificació de l'actual quota d'autogovern de la Generalitat de Catalunya segons la filiació política dels alts càrrecs</b>	<b>308</b>
<b>Taula 44:</b>	
<b>Model d'estat ideal per a Catalunya segons la filiació política dels alts càrrecs</b>	<b>311</b>
<b>Taula 45:</b>	
<b>Puntuació dels principals partits polítics i organitzacions segons el grau de simpatia (mitjanes)</b>	<b>316</b>
<b>Taula 46:</b>	
<b>Relació dels principals partits polítics i organitzacions segons l'ordre de més a menys simpatia</b>	<b>316</b>
<b>Taula 47:</b>	
<b>Percentatges de NS-NC en la puntuació als principals partits i organitzacions</b>	<b>330</b>

<b>Taula 48:</b>	
<b>Lloc on treballaven els alts càrrecs abans d'entrar a l'Administració de la Generalitat de Catalunya</b>	<b>360</b>
<b>Taula 49:</b>	
<b>Càrrecs de dins de l'Administració que han ocupat els alts càrrecs abans de l'actual segons el càrrec</b>	<b>367</b>
<b>Taula 50:</b>	
<b>Autoubicació en l'eix polític-tècnic</b>	<b>374</b>
<b>Taula 51:</b>	
<b>Ubicació en l'eix polític-tècnic</b>	<b>375</b>
<b>Taula 52:</b>	
<b>Autoubicació en l'eix polític-tècnic segons el càrrec</b>	<b>377</b>
<b>Taula 53:</b>	
<b>Ubicació en l'eix polític-tècnic segons el càrrec</b>	<b>377</b>
<b>Taula 54:</b>	
<b>Ubicació en l'eix polític-tècnic segons la filiació política dels alts càrrecs</b>	<b>378</b>
<b>Taula 55:</b>	
<b>Autoubicació en l'eix polític-tècnic per departaments (mitjanes)</b>	<b>379</b>
<b>Taula 56:</b>	
<b>Ubicació dels diversos càrrecs polítics de l'Administració catalana en l'eix polític-tècnic (mitjanes)</b>	<b>380</b>
<b>Taula 57:</b>	
<b>Ubicació dels diversos càrrecs polítics de l'Administració catalana en l'eix polític-tècnic</b>	<b>381</b>
<b>Taula 58:</b>	
<b>Ubicació dels diversos càrrecs polítics de l'Administració catalana en l'eix polític-tècnic segons el càrrec</b>	<b>382</b>
<b>Taula 59:</b>	
<b>Ubicació dels diversos càrrecs polítics de l'Administració catalana en l'eix polític-tècnic segons el càrrec (mitjanes)</b>	<b>383</b>
<b>Taula 60:</b>	
<b>Definició actual i definició ideal de la figura del secretari general segons els secretaris generals</b>	<b>384</b>
<b>Taula 61:</b>	
<b>Definició actual i definició ideal de la figura del director general segons els directors generals</b>	<b>384</b>
<b>Taula 62:</b>	
<b>Autopercepció com a generalistes o especialistes segons el càrrec</b>	<b>387</b>
<b>Taula 63:</b>	
<b>Autopercepció com a generalistes o especialistes segons la filiació política dels alts càrrecs</b>	<b>387</b>

<b>Taula 64:</b>	
<b>Autopercepció com a generalistes o especialistes segons la ubicació en l'eix polític-tècnic</b>	<b>388</b>
<b>Taula 65:</b>	
<b>Motius de l'entrada a l'Administració segons el càrrec</b>	<b>391</b>
<b>Taula 66:</b>	
<b>Motius de l'entrada a l'Administració segons la filiació política dels alts càrrecs</b>	<b>392</b>
<b>Taula 67:</b>	
<b>Aspecte més satisfactori de l'activitat quotidiana segons el càrrec</b>	<b>395</b>
<b>Taula 68:</b>	
<b>Aspecte més satisfactori de l'activitat quotidiana segons la filiació política dels alts càrrecs</b>	<b>396</b>
<b>Taula 69:</b>	
<b>Aspecte menys satisfactori de l'activitat quotidiana segons el càrrec</b>	<b>399</b>
<b>Taula 70</b>	
<b>Principals fites que haurien de tenir els que treballen a l'Administració segons el càrrec</b>	<b>401</b>
<b>Taula 71</b>	
<b>Principals qualitats personals que haurien de tenir els alts càrrecs de l'Administració segons el càrrec</b>	<b>403</b>
<b>Taula 72</b>	
<b>Principals qualitats personals que haurien de tenir els alts càrrecs de l'Administració segons el càrrec (llista)</b>	<b>405</b>
<b>Taula 73</b>	
<b>Motius de l'entrada a l'Administració segons la ubicació en l'eix polític-tècnic</b>	<b>406</b>
<b>Taula 74</b>	
<b>Aspecte més satisfactori de l'activitat quotidiana segons la ubicació en l'eix polític-tècnic</b>	<b>407</b>
<b>Taula 75</b>	
<b>Aspecte menys satisfactori de l'activitat quotidiana segons la ubicació en l'eix polític-tècnic</b>	<b>407</b>
<b>Taula 76:</b>	
<b>Principals fites que haurien de tenir els que treballen a l'Administració segons la ubicació en l'eix polític-tècnic</b>	<b>408</b>
<b>Taula 77</b>	
<b>Principals qualitats personals que haurien de tenir els alts càrrecs de l'Administració segons la ubicació en l'eix polític-tècnic</b>	<b>409</b>
<b>Taula 78:</b>	
<b>Qualificació del funcionament de l'Administració</b>	<b>414</b>
<b>Taula 79:</b>	
<b>Qualificació de l'estructura de l'Administració</b>	<b>417</b>

<b>Taula 80:</b>	
<b>Principals canvis que caldria introduir en l'Administració catalana segons el càrrec</b>	<b>420</b>
<b>Taula 81:</b>	
<b>Qui decideix, en general, les polítiques que ha de portar a terme el departament segons el càrrec</b>	<b>423</b>
<b>Taula 82:</b>	
<b>Influència en la decisió intradepartamental segons el càrrec</b>	<b>425</b>
<b>Taula 83:</b>	
<b>Influència en la decisió intradepartamental segons la ubicació en l'eix polític-tècnic</b>	<b>427</b>
<b>Taula 84:</b>	
<b>Criteris intradepartamentals per a l'elaboració de polítiques públiques segons el càrrec</b>	<b>430</b>
<b>Taula 85:</b>	
<b>Criteris intradepartamentals per a l'elaboració de polítiques públiques segons la ubicació en l'eix polític tècnic</b>	<b>431</b>
<b>Taula 86:</b>	
<b>Criteris intradepartamentals per a l'elaboració de polítiques públiques per departaments (mitjanes)</b>	<b>432</b>
<b>Taula 87:</b>	
<b>Acord i desacord amb la frase: "Per resoldre qüestions socials i econòmiques s'hauria de donar més importància als aspectes tècnics que als polítics"</b>	<b>433</b>
<b>Taula 88:</b>	
<b>Com es resolen els conflictes entre departaments segons el càrrec</b>	<b>436</b>
<b>Taula 89:</b>	
<b>Relacions amb el Departament d'Economia i Finances segons el càrrec</b>	<b>438</b>
<b>Taula 90:</b>	
<b>Principal obstacle de l'activitat quotidiana</b>	<b>440</b>
<b>Taula 91:</b>	
<b>Principal obstacle de l'activitat quotidiana segons la ubicació en l'eix polític-tècnic</b>	<b>440</b>
<b>Taula 92:</b>	
<b>Principals obstacles de l'activitat quotidiana segons el càrrec (llista)</b>	<b>442</b>
<b>Taula 93:</b>	
<b>Agenda i president de la Generalitat</b>	<b>445</b>
<b>Taula 94:</b>	
<b>Agenda intradepartamental segons el càrrec (mitjanes)</b>	<b>448</b>
<b>Taula 95:</b>	
<b>Agenda intradepartamental per departaments (mitjanes)</b>	<b>450</b>
<b>Taula 96:</b>	
<b>Agenda interdepartamental segons el càrrec</b>	<b>453</b>

<b>Taula 97:</b>	
<b>Agenda i altres administracions segons el càrrec (mitjanes)</b> . . . . .	<b>453</b>
<b>Taula 98:</b>	
<b>Agenda i altres administracions segons la ubicació en l'eix polític-tècnic (mitjanes)</b> . . . . .	<b>456</b>
<b>Taula 99:</b>	
<b>Agenda i altres administracions per departaments (mitjanes ordenades de més a menys freqüència)</b> . . . . .	<b>457</b>
<b>Taula 100:</b>	
<b>Agenda i partits polítics i grups de pressió</b> . . . . .	<b>459</b>
<b>Taula 101:</b>	
<b>Agenda i partits polítics i grups de pressió per departaments (mitjanes ordenades de més a menys freqüència)</b> . . . . .	<b>460</b>
<b>Taula 102:</b>	
<b>Acord i desacord amb la frase: "Els polítics entren massa en assumptes que són de la competència dels funcionaris"</b> . . . . .	<b>462</b>
<b>Taula 103:</b>	
<b>Acord i desacord amb la frase: "Els alts funcionaris han de limitar-se a aplicar al peu de la lletra les normes"</b> . . . . .	<b>463</b>
<b>Taula 104:</b>	
<b>Canvis que ha de comportar el relleu d'un conseller segons el càrrec</b> . . . . .	<b>465</b>
<b>Taula 105:</b>	
<b>Actituds enfront de la inadequació del programa de govern</b> . . . . .	<b>467</b>
<b>Taula 106:</b>	
<b>Actituds enfront de la inadequació del programa de govern segons la filiació política dels alts càrrecs</b> . . . . .	<b>468</b>
<b>Taula 107:</b>	
<b>Actituds enfront de la inadequació del programa de govern segons la ubicació en l'eix polític-tècnic</b> . . . . .	<b>469</b>
<b>Taula 108:</b>	
<b>Acord i desacord amb la frase: "La força i l'eficàcia del govern són molt més importants que el seu programa"</b> . . . . .	<b>470</b>
<b>Taula 109:</b>	
<b>Acord i desacord amb la frase: "Els governs, en general, haurien d'actuar sense seguir tant les directrius del partit o els partits a què pertanyen"</b> . . . . .	<b>471</b>
<b>Taula 110:</b>	
<b>Acord i desacord amb la frase: "No són els partits ni el parlament els que garanteixen una gestió satisfactòria del nostre país, sinó l'Administració"</b> . . . . .	<b>472</b>
<b>Taula 111:</b>	
<b>Acord i desacord amb la frase: "Els partits polítics tenen un paper molt important en una democràcia; no obstant això, sembla que agreugin els conflictes polítics inútilment"</b> . . . . .	<b>473</b>

**Taula 112:**  
**Acord i desacord amb la frase: "El parlament intervé massa en els assumptes de l'Administració" . . . . . 474**

**Taula 113:**  
**Acord i desacord amb la frase: "Els ciutadans haurien d'exercir un control més gran del funcionament de la maquinària administrativa" . . . . . 475**

L'obsessió del científic és el treball empíric i el saber situar la pregunta, el tema i les conclusions en un marc explicatiu hipotètic i, per tant, discutible. Marc que demostra la seva utilitat en la mesura en què és capaç de generar problemes i preguntes, d'arreglar conclusions de forma coherent i explicativa. Els especialistes en generalitats no em serveixen, els especialistes en àrees i treballs concrets sí, encara que metodològicament em semblin desenfocats. Això vol dir que hi pot haver un ús de tècniques en un nombre finit, i uns coneixements particulars limitats. El seu resultat són la conquesta de notes d'una partitura. Sense les notes no hi ha música.

Isidre Molas. *La ciutat llunyana.*

CAPÍTOL 1

INTRODUCCIÓ





## 1. INTRODUCCIÓ

### **1.1. Elits polítiques: de la teoria general a la investigació empírica**

Un dels principals elements que la ciència política, des de múltiples perspectives analítiques, introdueix en la descripció de qualsevol tipus de societat és el fet que hi ha uns individus, pocs, que dirigeixen la societat i uns altres, molts, que són dirigits pels primers. La minoria governa i la majoria és governada. Aquest fet és la base de qualsevol teoria sobre l'elitisme polític i també és el fonament del discurs dels precursors d'aquesta teoria: Pareto, Mosca i Michels.

Aquests tres autors, que pertanyien a la generació del 1890-1900, no van descobrir sinó que van recuperar una idea que ja feia temps que s'albirava en la història del pensament humà: la necessitat i la inevitabilitat del govern de la minoria sobre la majoria, i a partir d'aquí van teoritzar sobre l'antítesi elit-massa, sobre l'organització com a instrument de l'elit, sobre la relació entre els tipus de règim polític i l'elit política, sobre els tipus d'elits, la seva formació, el seu reclutament, la seva lluita i sobre tot allò que fa referència a l'exercici del poder. Amb aquests centres d'interès i amb la reducció del fet polític a la lluita pel poder, van intentar construir una ciència de la societat i de la política amb uns mètodes que volien que fossin similars als d'altres ciències empíriques.

Qualsevol teoria política té uns antecedents determinats i es circumscriu en una conjuntura política, econòmica, social i cultural determinada. En la teoria clàssica de l'elitisme també trobem aquest entorn i, per tant, no es pot considerar com un corrent de pensament aïllat, no surt com un bolet intel·lectual, sinó que ve precedida i acompanyada d'altres corrents de pensament i d'un seguit d'esdeveniments polítics, econòmics i socials. El final del segle XIX és un moment de crisi de les institucions, de crisi econòmica, de desordre social i de

replantajament dels corrents culturals vuitcentistes. No es pot estudiar el raonament dels clàssics de l'elitisme polític sense considerar la relació entre les ciències socials i la resta de disciplines científiques, sense tenir en compte com hi van influir el positivisme, el darwinisme social i el marxisme, i sense recordar que és un moment d'exaltació de l'inconscient, dels sentiments i de la no racionalitat com a explicació de la conducta humana. I, com ara veurem, tampoc es poden estudiar els elitistes clàssics sense tenir en compte la influència d'altres pensadors.

D'entrada cal dir que, si bé es pot veure una gran homogeneïtat en l'arrel del discurs teòric d'aquests autors, és a dir, en l'assumpció de la tradició aristotèlica -segons la qual l'home és un ser sociable per naturalesa- i en la percepció d'una societat heterogènia i alhora dividida en una minoria que domina i una majoria que és dominada, si ens fixem en el desenvolupament del discurs de cadascun d'ells s'hi poden percebre grans diferències<sup>1</sup>. A tots tres els interessa estudiar aquells que tenen el poder i, més concretament, veure com actuen els governants. En això és clara la influència de Maquiavel, ja que no només en recullen l'obsessió per saber com s'aconsegueix el poder i com s'hi pot romandre, sinó també l'orientació metodològica: l'anàlisi basada en l'observació dels fets, del que és i no del que ha de ser; l'objecte d'estudi: la lluita pel poder, i també el rerefons del discurs: la tendència natural dels éssers humans per intentar obtenir el màxim de poder. Aquest darrer aspecte, juntament amb la divisió social entre els que tenen poder i els que no en tenen, és el que els teòrics clàssics de l'elitisme polític agafen com a fets immutables -com a uniformitats per explicar l'evolució de les societats- per elaborar lleis socials, la qual cosa alhora tenyeix la política d'una certa científicitat. L'estudi de la realitat política, l'estudi de l'afany de poder dels individus i la concepció de l'estudi de la política com l'estudi del poder, és el que ha empès Burnham a qualificar els tres teòrics clàssics de l'elitisme de "maquiavelistes"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Això fa que María Luz Morán, en la seva tesi doctoral sobre la teoria clàssica de les elits, consideri que no es pot parlar d'una escola de pensament, d'una escola de les elits, sinó més aviat d'un corrent de pensament amb unes pretensions i uns pressupòsits bàsics comuns (MORÁN, M. L. *El origen histórico y gnoseológico de la teoría de las elites*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1983, pàg. 277 i 506).

<sup>2</sup> BURNHAM, J. *The Machiavellians: Defenders of Freedom*. Nova York: John Day, 1943. També traduït al francès: *Les Machiaveliens défenseurs de la liberté*. París: Calman-Lévy, 1949.

Amb l'anàlisi de les elits polítiques de les societats, els tres teòrics defineixen l'eix central de l'evolució de la història, que es pot sintetitzar en la famosa frase de Pareto: la història és un *cimetière d'aristocraties*<sup>3</sup>. La història de les societats és la del naixement, el desenvolupament i la desaparició de les elits. Concebre la història basant-se en els canvis que hi ha en les elits, comporta una idea cíclica de l'evolució de la història i, per tant, la possibilitat de preveure esdeveniments futurs, la qual cosa també dóna a la teoria de les elits un caire científic. Cal afegir que aquesta visió cíclica de l'evolució de la història, molt present en Pareto, tampoc és original, perquè ja la trobem a Maquiavel.

Un aspecte del qual deriva una bona part del discurs de Pareto, Mosca i Michels és el de l'interès pel paper de l'inconscient, dels sentiments i de la no racionalitat en la conducta dels individus. Fins i tot es pot parlar d'una influència llunyana de Schopenhauer i Nietzsche, i d'una de més propera de LeBon i Tarde, de Bergson i de Freud. Concretament, la reivindicació bergsoniana de la intuïció i del sentiment, i el descobriment freudià de l'inconscient i la seva teoria psicoanalítica marquen, poc o molt, els elitistes clàssics. D'aquest factor no racional de l'activitat humana, se'n desprèn la teoria de les "derivacions" de Pareto i la de la "fórmula política" de Mosca, les quals alhora també tenen com a base el pensament de Sorel<sup>4</sup> i la seva idea del "mite" com a qüestió cabdal per justificar i legitimar l'acció política. Finalment, també Maquiavel fa referència a una certa manca de racionalitat quan emfasitza la importància de l'atzar -de la fortuna- en els afers polítics (Nietzsche va anar més enllà i considera l'atzar com un factor decisiu en la vida humana).

La importància de l'acció no racional o il·lògica en la psicologia de les masses, en l'explicació de la majoria de les accions humanes i, de retruc, en l'explicació de la vida política, fa que els teòrics clàssics de l'elitisme parlin de la

---

<sup>3</sup> PARETO, V. *Traité de Sociologie Générale*. A: Obres Completes. Ginebra: Librairie Droz, Volum XIII, 1970, pàg. 1304. I també a PARETO, V. *Forma y equilibrio sociales (Extracto del Tratado de Sociología General)*. Madrid: Alianza Editorial, 1980, pàg. 70.

<sup>4</sup> A Georges Sorel se'l considera com un dels principals mestres de Pareto, Mosca i Michels. Burnham, fins i tot, l'inclou, juntament amb aquests tres autors, dins del grup que anomena "neomaquiavelistes".

*incompetència de les masses i, per tant, de la impossibilitat del sistema de participació política majoritària. «Todas las teorías de la élite descansan en dos supuestos básicos: primero, que las masas son intrínsecamente incompetentes, y segundo, que son, en el mejor de los casos, materia inerte i moldeable a voluntad, y en el peor, seres ingobernables y desenfrenados con una proclividad insaciable a minar la cultura y la libertad»<sup>5</sup>. Pareto, Mosca i Michels coincideixen a pensar que les masses necessiten una elit, necessiten uns líders que les guin i les governin. Amb l'estudi dels elements no lògico-racionals (segons la terminologia paretiana) a través d'una anàlisi lògico-racional (és a dir, científica), es justifica el govern de la minoria. Però a més d'aquesta justificació psicològica del govern de la minoria, també coincideixen a pensar que les elits necessiten alhora el suport de les masses, el seu vist-i-plau, que aconseguen recorrent als sentiments, als "mites", a les "derivacions", a la "fórmula política", a la ideologia, a aquells instruments que permeten legitimar el seu domini, justificar una determinada distribució del poder. Els líders necessiten, doncs, legitimar-se, i és per això que Mosca ens parla de la necessitat de la "fórmula política" (necessària, sobretot, en grans societats i en societats amb un cert grau de cultura), que, com diu Bobbio, és el «conjunto de creencias aceptadas que le otorga a una clase política un fundamento de legitimidad, i que hace -y aquí empleo un término no mosquiano- de un poder de hecho un poder legítimo; esto es, de un poder que puede haber tenido origen únicamente en la fuerza, un poder que será obedecido no por el sólo temor sino también por íntimo respeto»<sup>6</sup>.*

A la incompetència de les masses i a la necessitat de tenir un líder guia, Michels, en la seva anàlisi de l'SPD, hi afegeix la transformació psicològica dels mateixos líders: «Cuando en cualquier organización la oligarquía ha alcanzado un estado avanzado de desarrollo, los líderes comienzan a identificar consigo, no sólo las instituciones partidarias, sino también la propiedad del partido. Este fenómeno

---

<sup>5</sup> BACHRACH, P. *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu, 1973, pàg. 20.

<sup>6</sup> BOBBIO, N. "Introducción". A: MOSCA, G. *La clase política*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1984, pàg. 23.

es común tanto en el partido como en el Estado»<sup>7</sup>. Això sovint comporta la confusió entre els interessos dels líders i els del partit -o els de l'estat- i entre els fins de l'organització -o de l'estat- i els de la seva pròpia supervivència.

Aquest últim aspecte, el de la supervivència de les elits, que ja trobem a Maquiavel, és un dels que, segons els elitistes clàssics, millor sintetitzen els trets definidors de la minoria governant. La vida dels individus és una constant i dificultosa lluita per aconseguir el poder, i és per això que, un cop s'aconsegueix aquest privilegi, es té l'afany de no perdre'l. I un dels principals instruments per romandre en el poder és el que acabem de veure: trobar-ne una justificació als ulls de la majoria, legitimar-lo (la "fórmula política" de Mosca). Per Pareto, i molt abans per Maquiavel, l'astúcia i la força són també dues eines per preservar el poder. Michels, que quan formula la seva "lleï de ferro de l'oligarquia" el que fa és traslladar l'argument elitista des de les esferes polítiques fins a les organitzacions que formen la societat -recollint la variable de l'organització de Mosca, que ara veurem, i la psicològica de Pareto-, també considera que una de les principals preocupacions dels líders és la de mantenir-se en el poder i, per tant, procurar la reelecció, la qual cosa aconseguixen fent veure que són imprescindibles per al funcionament de l'organització<sup>8</sup>. Això sovint comporta, com acabem de veure, la identificació dels fins del partit amb els de la seva pròpia supervivència i també un cert "lideratge professional". En el rerefons dels estudis actuals sobre elits polítiques, també hi trobem aquest afany per aferrar-se al poder polític.

Un altre factor que Mosca considera que caracteritza les elits, i que recull de Maquiavel, és la seva organització. La minoria, a diferència de la majoria, sempre està organitzada, i és per això que la minoria té el poder i la majoria no el tindrà mai: «La fuerza de cualquier minoría es irresistible frente a cada individuo de la mayoría, que se encuentra solo ante la totalidad de la minoría organizada. Y al mismo tiempo se puede decir que ésta se halla organizada precisamente porque es

---

<sup>7</sup> MICHELS, R. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu, 1983, vol. 2, pàg. 29.

<sup>8</sup> Idea que més tard també ha estat recollida pel politicòleg italià Angelo Panebianco (PANEBIANCO, A. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza, 1990).

minoría»<sup>9</sup>. Per Mosca només una nova minoria -organitzada- que surti de la majoria podrà posar en perill el privilegi de la vella minoria. El poder, però, sempre serà un poder organitzat.

Un dels principals aspectes que tracten els teòrics clàssics de l'elitisme és la importància, el mecanisme i les conseqüències del relleu de les elits en el poder. L'autor que més èmfasi fa en aquest aspecte és Pareto, el qual elabora tota una teoria sobre la "circulació de les elits" basant-se en el fet que la renovació de les elits és el millor que hi ha, d'una banda, per al bon funcionament de la societat i, d'una altra, per a l'estabilitat d'un grup en el poder. La "circulació de les elits" és una mena de procés de selecció dels millors per encarregar-se de dirigir la societat -és l'aplicació de l'argumentació darwinista a les elits-, la qual cosa suposa, per Pareto, una garantia d'equilibri social i un antídoto per evitar grans conflictes en la comunitat. És per això que Pareto considera negativa la idea de perpetuar-se en el poder, de tenir el poder en règim de monopoli. Ell creu que cal obrir-se a la massa i acceptar la circulació de persones al capdamunt de la piràmide social<sup>10</sup>. Mosca, que no fa servir l'expressió "circulació de les elits", també fa referència al canvi d'elits, a la necessitat d'aquest canvi per garantir l'estabilitat de la comunitat i a la tendència d'aquells que formen part de la "classe política" a procurar que aquest canvi es faci amb un criteri hereditari. Per Mosca hi ha, doncs, una tendència democràtica de la societat que impulsa un canvi de l'elit i una tendència aristocràtica que tendeix a imposar el criteri hereditari a aquesta renovació. Michels també accepta la teoria de la circulació de Pareto, tot i que hi introdueix molts peròs. Qualifica el relleu de les elits de poc visible, molt parcial i dirigit des de dalt amb la tècnica de la cooptació<sup>11</sup>.

Una altra de les qüestions que interessa destacar dels teòrics clàssics de l'elitisme polític és el fet que no només parlen d'heterogeneïtat social (els individus

---

<sup>9</sup> MOSCA, G. *La clase política*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1984, pàg. 110.

<sup>10</sup> En aquest sentit M. L. Morán considera que l'elit de Pareto es pot considerar més una elit d'interessos que una elit de persones (MORÁN, M. L. *El origen histórico y genealógico de la teoría de las elites*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 1983, pàg. 589).

<sup>11</sup> MICHELS, R. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu, 1983, vol. 2, pàg. 165.

són diferents i això fa que es formin diferents grups dins de la societat i que n'hi hagi uns que s'imposin als altres), sinó també d'heterogeneïtat dins de la mateixa elit. Així, Pareto ens diu: «La clase gobernante no es homogénea; ella misma tiene un gobierno y una clase más restringida o un jefe, un comité que domina efectiva y prácticamente»<sup>12</sup>. Per Pareto dins de l'elit hi ha, d'entrada, dos grups: l'elit governamental i l'elit no governamental: «Tenemos, pues, dos estratos en la población, es decir: 1º El estrato inferior, la clase *no selecta* (...) y 2º El estrato superior, la clase *selecta*, que se divide en dos, a saber: a) La clase *selecta* de gobierno; b) La clase *selecta* no de gobierno»<sup>13</sup>. A més, dins de l'elit també distingeix entre les guineus (aquells individus -innovadors i arriscats- que recorren a l'astúcia per aconseguir els seus fins) i els lleons (aquells individus -prudents i conservadors- que recorren a la força per aconseguir els seus fins)<sup>14</sup>. Per Mosca l'heterogeneïtat dins de l'elit es justifica simplement pel principi de jerarquia de l'organització política: «en todo organismo político hay siempre una persona que está por encima de la jerarquía de toda la clase política y que dirige lo que se llama el timón del Estado. [...] Algunas veces, por circunstancias especiales, en vez de una persona sola, son dos o tres las que toman a su cargo la dirección suprema. [...] El hombre que es jefe de Estado no podría por cierto gobernar sin el apoyo de una clase dirigente que hiciera cumplir y respetar sus órdenes»<sup>15</sup>. Dins la "clase política" hi ha, doncs, els veritables dirigents i aquells que porten a terme les seves decisions.

Com ja hem vist, dins la teoria de l'elitisme s'estableix una relació entre les elits i l'organització. En aquesta relació hi ha el rerefons d'una nova concepció de

---

<sup>12</sup> PARETO, V. *Forma y equilibrio sociales (Extracto del Tratado de Sociología General)*. Madrid: Alianza Universidad, 1980, pàg. 162-163

<sup>13</sup> PARETO, V. *Forma y equilibrio sociales (Extracto del Tratado de Sociología General)*. Madrid: Alianza Universidad, 1980, pàg. 66

<sup>14</sup> Per fer aquesta diferenciació Pareto es basa en les qualitats que Maquiavel dissenya per al bon governant: tenir les característiques de la guineu -energia, valor i ambició- i les del lleó -fortalesa física. Sorel també repesca aquest discurs quan afirma que els dos pilars sobre els quals es basa la societat són la violència i l'astúcia, i quan una augmenta l'altra disminueix.

<sup>15</sup> MOSCA, G. *La clase política*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1984, pàg. 107



l'estat: un estat cada cop més gran, més organitzat, amb un augment de la magnitud i la influència de l'aparell burocràtic, amb uns governants cada cop més lligats a aquest aparell i on es fa més necessari el coneixement tècnic per a l'exercici del poder. És aquí on cal parlar de la influència del pensament de Weber: de la teoria de l'acció social, de la tendència a l'augment del poder de la burocràcia i del paper que assigna a les elits (a més Weber també influeix a través de la importància que dóna a la força i a la conducta no ètica en l'activitat humana, del seu mètode científic i de la seva voluntat per edificar una veritable ciència social). Un estat cada cop més gran comporta, pels elitistes clàssics, encebar la seva organització política i la creació de més relacions jeràrquiques i de més funcions públiques que generen desigualtats. Mosca i sobretot Michels són els que més importància donen a l'organització com a element caracteritzador i com a element de gènesi de les elits. La influència de Weber en Michels és la més clara i es pot percebre fàcilment quan aquest últim autor considera que qualsevol organització comporta jerarquia i la creació d'un cos permanent d'individus que es dediquen exclusivament a l'organització (un aparell burocràtic). Per Michels, aquells que coneixen i controlen perfectament el funcionament de l'organització són les elits, les quals destaquen de la resta pel fet de posseir uns coneixements tècnics que permeten posar en marxa l'organització, fer-la caminar i dirigir-la<sup>16</sup>. A més, Michels considera que els que tenen aquests coneixements tendeixen a formar un grup permanent i tancat, la qual cosa comporta, d'una banda, un "lideratge professional" i, d'altra, "l'acumulació de càrrecs". D'aquí es desprèn una de les principals idees de Michels: la incompatibilitat entre el procés de burocratització i la democràcia.

Les definicions que els tres teòrics clàssics de l'elitisme donen d'aquells que estan al capdamunt de la piràmide de l'organització política no són gaire precises. Pareto, aferrant-se a l'origen etimològic de les paraules *elit* i *aristocràcia*, considera, en un principi, que l'elit està formada pels millors, per aquells que estan més

---

<sup>16</sup> Panebianco també creu que el coneixement i el control d'aquelles activitats que són vitals per a l'organització és el que diferencia la "coalició dominant" de la resta (PANEBIANCO, A. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza, 1990, pàg. 83-89).

capacitats -capacitats psicològiques-, pels que destaquen en les diverses activitats socials. Aquesta concepció valorativa i funcional de l'elit la trobem quan diu: «Supongamos, pues, que en cada rama de la actividad humana se asigne a cada individuo un índice que indique su capacidad, más o menos como se dan las notas en los exámenes de las diversas materias en una escuela. Por ejemplo al profesional óptimo se le dará un 10, al que no logra tener un cliente le daremos un 1, para poder dar cero al que es verdaderamente un cretino. A quien ha sabido ganar millones, bien o mal, le daremos un 10; a quien gana miles de liras, 6; a quien a duras penas logra no morir de hambre, le pondremos un 1, y al que está en un asilo de mendigos le pondremos un cero. [...] Y así con todas las ramas de la actividad humana. [...] Formemos, pues, una clase con aquellos que tienen los índices más elevados en el ramo de su actividad, a la que daremos el nombre de *clase selecta (élite)*»<sup>17</sup>. Després, però, abandonarà aquesta definició per centrar-se en l'elit governamental, que defineix com aquells que directament o indirectament participen d'una manera notable en el govern. Aquesta definició, com és fàcil de percebre, no destaca per la seva precisió. Per Mosca, els membres de la "classe política" són una minoria organitzada que també tenen certes peculiaritats que els fan superiors respecte de la massa: «...se distinguen de la massa de los gobernados por ciertas cualidades que les otorgan cierta superioridad material e intelectual, y hasta moral; o bien son los herederos de los que poseían estas cualidades. En otras palabras, deben poseer algun requisito, verdadero o aparente, que sea altamente apreciado y se valore mucho en la sociedad donde viven»<sup>18</sup>. Com diu Bottomore, «in Mosca's theory, an elite does not simply rule by force and fraud, but 'represents', in some sense, the interests and purposes of important and influential groups in the society»<sup>19</sup>. Mosca també tenyeix políticament; aquesta minoria i considera que un dels elements que la defineix és el fet de ser persones relacionades amb la presa de decisions polítiques i amb la seva posada en pràctica.

---

<sup>17</sup> PARETO, V. *Forma y equilibrio sociales (Extracto del Tratado de Sociología General)*. Madrid: Alianza Universidad, 1980. pàg. 64-66

<sup>18</sup> MOSCA, G. *La clase política*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1984. pàg. 110.

<sup>19</sup> BOTTOMORE, T. B. *Elites and Society*. Harmondsworth: Penguin Books Ltd., 1966.

Finalment, Michels considera que els que formen part de l'elit són els que posseïxen els coneixements tècnics necessaris per dirigir l'organització: «La especialización técnica que resulta inevitablemente de toda organización extensa, hace necesario lo que se ha dado en llamar la "conducción experta". En consecuencia, el poder de determinación llega a ser considerado como uno de los atributos específicos del liderazgo, y las masas lo pierden gradualmente mientras se concentra sólo en las manos de los líderes»<sup>20</sup>. Els líders són uns individus amb uns recursos (coneixements superiors, control sobre els mitjans de comunicació de l'organització i perícia en l'art de la política) que els permeten, no només arribar al poder, sinó també comandar-hi.

Cap dels tres teòrics no fa referència a aspectes econòmics per explicar la consecució del poder polític, i és en aquest punt on més critiquen la tesi marxista sobre aquesta influència. És evident, però, que en tots tres hi ha una influència marxista que alhora comporta una resposta al marxisme. Recullen d'aquest corrent la voluntat per construir una teoria que expliqui la realitat social i reconeixen, en certa manera, la validesa de la noció de lluita de classes; però el que més critiquen del marxisme és, com acabo de dir, el fet de mantenir una determinació causal única, centrada en el factor econòmic, per explicar el domini d'uns quants sobre la majoria, la qual cosa no vol dir que el marxisme menystingui el paper de les elits, ja que «while Marxism does not find elites decisive in the march of history there is, nevertheless, a recognition of the significant role that effective leadership can play in bringing about or hastening revolutionary political change»<sup>21</sup>. A més, a diferència del marxisme, els elitistes tenen una visió pessimista o, com a mínim, escèptica de les potencialitats humanes (incompetència de les masses, impossibilitat per aconseguir la democràcia, lluita constant per aconseguir el màxim de poder, etcètera) i el seu interès es basa, sobretot, a estudiar aquells que aconseguïxen el poder, i la resta de la societat, la massa, només els interessa en

---

<sup>20</sup> MICHELS, R. *Los partidos políticos*. Buenos Aires: Amorrortu, 1983, vol. 1, pàg. 77

<sup>21</sup> MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. "Studying Elites: Theoretical and Methodological Issues". A. MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 3.

relació amb aquells que tenen poder, cosa que no es pot dir del marxisme. Finalment, com ja s'ha vist, una de les grans aportacions dels teòrics clàssics de l'elitisme és la idea cíclica de la història i la successió constant d'elits en el poder, la qual cosa fa que considerin que «a ruling class or elite is an inevitable feature of complex societies and not, as Marx argued, a passing phase in human history»<sup>22</sup>.

Aquesta resposta al marxisme no s'ha d'interpretar, però, com una apologia del feixisme. La teoria clàssica de l'elitisme «grew out of the same historical situation that produced European fascist and national socialist movement, anticipating their appearance perhaps by a generation or so. This does not mean that elite theory stands in relation to fascist leaderships as inspiration stands to deed. Such an assumption, apart from committing a fallacy unfortunately too common in intellectual history of mistaking an apology for a cause, overlooks the extraordinary social, economic and political effects of the First World War»<sup>23</sup>. A més, «al final de sus días Pareto no duda en reiterar la importancia de las instituciones democráticas como foro de opinión, de pluralismo político y como garantía básica de libertad»; «Mosca empezó con duras críticas a los regímenes democráticos representativos, pero a lo largo de su vida llegó al convencimiento de que, a pesar de sus defectos, eran los mejores que la historia había conocido»<sup>24</sup>, i Michels, en les consideracions finals de la seva obra principal, també es pronuncia en el mateix sentit quan diu que «los defectos propios de la democracia son evidentes. No es menos cierto que tenemos que elegir la democracia como el mal menor en cuanto a forma de vida social», i que «cuanto más compruebe la humanidad las ventajas que tiene la democracia, aunque imperfecta, sobre la mejor de las aristocracias, tanto menos probable es que el reconocimiento de los defectos de aquélla provoque un retorno a la

---

<sup>22</sup> KELLER, S. *Beyond the Ruling Class*. Nova York: Random House, 1963, pàg. 13.

<sup>23</sup> NYE, R. A. *The Anti-democratic Sources of Elite Theory: Pareto, Mosca, Michels*. Londres: Sage Publications, 1977, pàg. 34.

<sup>24</sup> CARRERAS, M. "Elitismo y democracia de Pareto a Schumpeter". A. *Revista de Estudios Políticos*. 1991, núm. 73, pàg. 251, 255.

aristocracia»<sup>25</sup>. El cert és que «si bien elitismo y democracia se asemejan en cuanto el propósito primario del gobierno es, para ambos, salvaguardar y promover los intereses de la comunidad, difieren radicalmente en lo que atañe a la índole de esos intereses y al papel que debe cumplir el Estado para asegurarlos»<sup>26</sup>. Per tant, l'únic que es pot afirmar és que la teoria clàssica de l'elitisme suposa, d'una banda, una «crítica de la ideologia democrática radical, según la cual es posible encontrar una sociedad en que el poder sea ejercido efectivamente por la mayoría», i, d'una altra, una «crítica de la teoría marxiana, según la cual ya que el poder está ligado a la propiedad de los medios de producción, es posible encontrar una sociedad basada en el poder de la mayoría y hasta de todo el pueblo, cuando la propiedad de los medios de producción esté colectivizada»<sup>27</sup>.

En resum, com diu Robert D. Putnam, l'aportació teòrica de Pareto, Mosca i Michels es pot sintetitzar en els principis següents, que tots tres comparteixen:

- «1. Political power, like other social goods, is distributed unequally. [...]
2. Essentially, people fall into only two groups: those who have "significant" political power and those who have none. [...]
3. The elite is internally [...] unified and self-conscious. [...]
4. The elite is largely self-perpetuating and is drawn from a very exclusive segment of society. [...]
5. Finally and for all these reasons, the elite is essentially autonomous, answerable to no one else for its decisions.»<sup>28</sup>.

El mètode utilitzat, l'observació dels fets -d'allò que realment passa-, l'heterogeneïtat social, la definició de la minoria governant, la lluita constant per l'obtenció del poder i l'afany per no perdre'l, la idea cíclica de l'evolució de la

---

<sup>25</sup> MICHELS, R. *Los partidos políticos*. Buenos Aires. Amorrortu, 1983, vol. 2, pàg. 195.

<sup>26</sup> BACHRACH, P. *Crítica de la teoría elitista de la democracia*. Buenos Aires. Amorrortu, 1973, pàg. 20.

<sup>27</sup> BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. *Diccionario de Política*. Madrid. Siglo veintiuno, 1982, vol. I, pàg. 599.

<sup>28</sup> PUTNAM, R. D. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs (Nova Jersey): Prentice-Hall, 1976, pàg. 3-4.

història, l'explicació psicològica de l'activitat política, la necessitat que hi hagi una elit, la legitimitat de l'elit, la transformació psicològica dels líders, l'organització com a instrument de l'elit, la relació entre les elits i la burocràcia, els coneixements -tècnics i polítics- de l'elit, l'anàlisi de l'actuació dels governants, la supervivència de les elits, el lideratge professional i la circulació de les elits, aquests són els principals aspectes a retenir d'aquests autors, que encara avui orienten tots els estudis sobre l'elitisme polític, si bé resituats per una problemàtica més actualitzada. «...l'approche élitiste offre au chercheur plusieurs pistes intéressantes: d'abord la reconnaissance du fait élitaire, ensuite l'idée d'une organisation de l'élite autour de quelques pôles dominants, le plus souvent politiques, économiques, administratifs et militaires, enfin la mise en évidence d'objectifs globaux à savoir les valeurs et les finalités que ces élites s'assignent comme modes de comportement et comme base de légitimité sociale. Tout ceci dans le cadre d'une vision historique du cycle élitaire fondé sur la notion de responsabilité des élites à l'égard des populations qu'elles dirigent»<sup>29</sup>.

Aquests diversos fils teòrics que va deixar penjant l'enfocament realista de la teoria de les elits de Pareto, Mosca i Michels, van ser enfilats després de la Segona Guerra Mundial per diversos autors, els quals van brodar el que es va anomenar la "teoria elitista de la democràcia" o "elitisme democràtic"<sup>30</sup>, l'objectiu de la qual és estudiar com s'exerceix el lideratge i el poder en les societats industrials modernes, cada cop més burocratitzades i especialitzades<sup>31</sup>. La recuperació de l'argument elitista, que es va produir a Europa i, sobretot, als Estats

---

<sup>29</sup> MOUGEL, F. C. *Elites et système de pouvoir en Grande-Bretagne 1945-1987*. Burdeus Presses Universitaires de Bordeaux, 1990, pàg. 9

<sup>30</sup> BACHRACH, P. *Crítica de la teoria elitista de la democràcia*. Buenos Aires. Amcrrortu, 1973, pàg. 17.

<sup>31</sup> Com indica María Luz Morán: «Sin duda fue T. Parsons quien, en su esfuerzo por introducir la tradición del pensamiento teórico europeo en la mucho más empírica forma de abordar las tareas sociológicas de los científicos sociales estadounidenses, situó el concepto de "élite" en un lugar central de esta nueva sociología. A partir de este momento han sido numerosos los estudios de comunidades y organizaciones sociales que han tratado de describir el origen y funcionamiento de las distintas élites que se forman en su seno» (MORÁN, M. L. "Un intento de análisis de la 'clase parlamentaria' española: elementos de renovación y de permanencia (1977-1986)". A. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 1989, núm. 45, pàg. 62)

Units, es va desencadenar després d'una doble reacció cap a la teoria clàssica de les elits: «Por un lado la postguerra europea es un momento de violenta reacción antifascista en la que los sentimientos en contra de la ideología finalmente derrotada en la sangrienta contienda se inflaman aún más, apareciendo un verdadero culto a los ideales democráticos. (...) Es lógico, pues, suponer que entre los nuevos grupos de intelectuales que iban volviendo a emprender sus tareas de investigación, el pensamiento de nuestros tres autores no suscitase ningún entusiasmo, sino que, por el contrario, fuese objeto de las más violentas críticas. Pero de todos modos lo realmente importante es el hecho de que, tras unos largos años de olvido el argumento elitista vuelve a reaparecer en la escena europea». Paralelament «en los Estados Unidos de América, comenzaba a desarrollarse una línea de pensamiento que encontraría en éstos [els teòrics clàssics de l'elitisme] algunas de sus ideas base con las que construir un nuevo sistema de interpretación de la realidad social»<sup>32</sup>.

Dins d'aquest moviment de recuperació de la teoria clàssica de l'elitisme cal destacar, com ho fa d'una manera clara i precisa María Luz Morán, quatre línies bàsiques: «en primer lugar tenemos la que denominamos corriente de "funcionalización" de la idea de élite, que se esfuerza en extender dicha categoría de análisis a otros ámbitos sociales más amplios, llevando, de este modo, a cabo una significativa labor de "despolitización" de la misma. En segundo lugar tampoco podemos dejar de lado la "crítica elitista de la democracia", rama que es, en resumidas cuentas, la que se convierte en sucesora directa de la tradición clásica en lo que respecta a una ampliación del enfoque del poder dentro del campo de estudio de los fenómenos políticos; recordemos que una de la tareas fundamentales del conjunto de autores que se puede agrupar bajo esta denominación consistía en toda una serie de intentos de destrucción de la concepción clásica de la democracia, bajo una perspectiva de formalización. En tercer lugar, y directamente influida por los estudios de Michels, no podemos tampoco dejar de mencionar como "deudores" del elitismo clásico, a toda la gran corriente de estudios sobre la

---

<sup>32</sup> MORÁN, M. L.: *El origen histórico y gnoseológico de la teoría de las elites*. Madrid (Universidad Complutense de Madrid), 1983, pàg. 930-932.

organización, que ha tenido tal auge durante las últimas décadas que ya se habla normalmente de la "Sociología de la Organización" como disciplina discernible dentro del gran conjunto de la Sociología. Por último pensamos que es posible llegar a establecer una relación bastante directa entre las tesis del elitismo clásico y todo un conjunto de planteamientos sumamente significativos y ampliamente extendidos que podríamos agrupar bajo el rótulo de tesis sobre la tecnocratización o la burocratización de las sociedades, y entre las cuales podemos destacar a autores tan conocidos como Burnham, Galbraith, etc.»<sup>33</sup>.

Europeus i americans també es diferencien per l'objecte d'estudi. Per Montserrat Baras<sup>34</sup>, mentre que el debat americà se centra en les elits socials, l'uropeu posa l'accent en les elits polítiques (les que troben en les institucions de l'estat). No obstant això, també assenyala alguns punts en comú, a més del fet de recuperar l'argument clàssic de l'elitisme. En primer lloc, pràcticament tots es basen en posicions no marxistes, malgrat que hi trobem algunes influències d'aquest corrent de pensament. En segon lloc, no fan referència al concepte de democràcia ideal ni a la seva aplicació, sinó que donen per fet que s'estudien sistemes polítics democràtics en els quals hi ha una elit que governa, és a dir, s'estableix una reconciliació entre el concepte d'elit i el de democràcia<sup>35</sup>. Un altre punt en comú dels investigadors que recuperen l'argument elitista és la utilització de l'anàlisi empírica com a mètode per estudiar la realitat política i social. Com ja hem vist, els elitistes clàssics ja van recórrer a l'anàlisi empírica per fer les seves observacions teòriques, però va ser després de la Segona Guerra Mundial quan es va desenvolupar i perfeccionar aquest mètode d'estudi en el camp de les elits.

---

<sup>33</sup> MORÁN, M. L. *El origen histórico y gnoseológico de la teoría de las élites*. Madrid (Universidad Complutense de Madrid), 1983, pàg. 1024-1025.

<sup>34</sup> BARAS, M.: "Las élites políticas". A: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 1991, núm. 10, pàg. 15.

<sup>35</sup> Geraint Parry també fa referència a aquesta reconciliació entre el concepte d'elit i el de democràcia (PARRY, G.: *Political Elites*. Londres: Allen & Unwin, 1969). I també Thomas R. Dye i L. Harmon Zeigler quan diuen que «democracy is government "by the people", but the survival of democracy rests on the shoulders of elites. This is the irony of democracy: elites must govern wisely if government "by the people" is to survive» (DYE, T. R.; ZEIGLER, L. H. *The Irony of Democracy*. Monterey (Califòrnia). Brooks; Cole, 1984, pàg. 4).



Amb l'anàlisi empírica, pròpia de l'era behaviorista que abracen aquests investigadors, es pretén descobrir qui té el poder, com s'hi accedeix, de quina manera s'exerceix, quins interessos es defensen<sup>36</sup>, quines relacions tenen amb els actors socials i amb altres el·ls, etcètera, ja que «to understand the role of those who inhabit positions of institutionalized authority is to understand much of how society as a whole now operates»<sup>37</sup>. Aquestes qüestions i la idea segons la qual hi ha una relació entre les característiques d'una societat, el reclutament i les característiques sociològiques de l'elit, és un dels aspectes que també m'ha interessat analitzar en el meu treball d'investigació<sup>38</sup>.

Pel que fa a qui té el poder, la majoria dels autors donen una visió pluralista de les elits (així, per exemple, Dahl<sup>39</sup> i Riesman<sup>40</sup>), la qual cosa fa que s'allunyin de la perspectiva homogènia de l'elitisme clàssic (Mills<sup>41</sup> és un dels pocs que parla d'unitat de l'elit), i no tots els autors identifiquen les mateixes elits<sup>42</sup>. Burnham<sup>43</sup>

---

<sup>36</sup> Perquè «la preocupació por la composició o por los orígenes sociales de los que hacen las decisiones se basa en parte, en el supuesto de que las acciones proceden de manera lógica y directa de los intereses propios, definidos en sentido estricto, de los que detentan el poder» (LIPSET, S. M. "Viejas y nuevas fronteras de la sociología política" A: *Revista de Estudios Políticos*, 1958, núm. 100, pág. 78)

<sup>37</sup> MOYSER, G., WAGSTAFFE, M. "Studying Elites: Theoretical and Methodological Issues". A: MOYSER, G., WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pág. 7

<sup>38</sup> «The study of political elite recruitment is always of interest for what it reveals of the life-chances of individuals and social aggregates in their getting to the top of authority structure in any particular society. From a less general perspective, and with respect explicitly to contemporary industrial societies, recruitment is the important link between social structure and political elite role, and between change in the two» (HARASYMIW, B. *Political Elite Recruitment in the Soviet Union*. Londres: Macmillan Press, 1984, pág. 2).

<sup>39</sup> DAHL, R. A. *Who Governs?*. New Haven: Yale University Press, 1961.

<sup>40</sup> RIESMAN, D. *The Lonely crowd*. New Haven: Yale University Press, 1950. Traduït al castellà: RIESMAN, D. *La muchedumbre solitaria*. Barcelona: Paidós, 1981.

<sup>41</sup> MILLS, C. W. *La élite del poder*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1987.

<sup>42</sup> Pel a l'anàlisi del debat entre pluralistes i elitistes vegeu, entre d'altres: WASTE, R. J. (ed.). *Community Power: Directions for Future Research*. Beverly Hills (Califòrnia): Sage Publications, 1986.

<sup>43</sup> BURNHAM, J. *The managerial revolution*. Nova York: John Day, 1941.

destaca la importància dels *managers* o directius de les grans empreses o organitzacions. Mannheim<sup>44</sup>, que distingeix dos tipus d'elits («an integrative elite composed of political and organization leaders; and a sublimative elite made up of moral-religious, aesthetic, and intellectual leaders»<sup>45</sup>), considera que són els intel·lectuals els que estan en el centre dels nous grups dominants. Per C. W. Mills, la minoria del poder són «los círculos políticos, económicos y militares que, como un conjunto intrincado de camarillas que se trasladan e imbrican, toman parte en las decisiones que por lo menos tienen consecuencias nacionales»<sup>46</sup>. Aron<sup>47</sup> parla de les «catégories dirigeantes (minorités qui occupent des positions ou accomplissent des fonctions telles qu'elles ne peuvent pas ne pas avoir une influence sur le gouvernement de la société)», dins de les quals hi ha el «personnel politique», els «grands fonctionnaires civils ou militaires», els «gestionnaires -privés ou publics- du travail collectif» i els «meneurs de masses». Riesman<sup>48</sup> no creu que hi hagi una única elit, sinó diversos "grups de vet" (sindicats, *lobbies*, etcètera) que dispersen el poder. Dahl<sup>49</sup>, que posa en dubte la teoria de Mills, ens presenta un model poliàrquic on hi ha una pluralitat d'elits especialitzades que sovint entren en conflicte i que dirigeixen la seva activitat de pressió cap als dirigents polítics (en el cas que ell estudia, la població de New Haven, cap a l'alcalde). Keller fa referència a les «strategic elites», on hi ha «not only political, economic, and military leaders, but also moral, cultural, and scientific ones»<sup>50</sup>. Per John Plamenatz, «dans une grande démocratie, on peut diviser sommairement les

---

<sup>44</sup> MANNHEIM, K. *Essays on the Sociology of Culture*. Londres: Routledge, 1992. Traducció al castellà. MANNHEIM, K. *Ensayos de Sociología de la Cultura*. Madrid: Aguilar, 1963.

<sup>45</sup> KELLER, S. *Beyond the ruling class*. Nova York: Random House, 1963, pàg. 13.

<sup>46</sup> MILLS, C. W. *La élite del poder*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1987, pàg. 25.

<sup>47</sup> ARON, R. "Catégories dirigeantes ou Classe dirigeante?". A: *Revue Française de Science Politique*. 1965, núm. 1, pàg. 7-27.

<sup>48</sup> RIESMAN, D. *La muchedumbre solitaria*. Barcelona: Paidós, 1981.

<sup>49</sup> DAHL, R. A. *Who Governs?*. New Haven: Yale University Press, 1961.

<sup>50</sup> KELLER, S. *Beyond the Ruling Class*. Nova York: Random House, 1963, pàg. 20.

minorités agissantes en quatre catégories: les dirigeants des organisations qui rivalisent pour occuper le pouvoir (ou partis) les fonctionnaires, les dirigeants des organisations qui rivalisent pour influencer ceux qui occupent le pouvoir (ou groupes de pression) et ceux qui, tout en ne faisant parti d'aucune des catégories ci-dessus, ont un rôle moteur dans la formation de l'opinion publique (écrivains ou journalistes de la presse écrite et parlée)<sup>51</sup>. Pel que fa al paper que assignen a les elits també hi ha diverses teories. Així, per Schumpeter<sup>52</sup>, els líders són els encarregats de formar la voluntat dels individus i de filtrar i transformar les demandes de la massa. Bottomore<sup>53</sup>, que presenta un discurs ple d'arguments marxistes, fa referència a la cohesió de les elits per mitjà de la comunitat d'interessos, sobretot econòmics, i a l'existència de grups socials amb influències sectorials -les *pseudoelits*- que fan de mediadors entre els que governen i els que són governats. Meisel assenyala tres aspectes definidors de les elits, la teoria de les tres "c": «group consciousness, coherence, and conspiracy»<sup>54</sup>. Aron també presenta un discurs on la coherència i la consciència tenen protagonisme en les característiques de les "categoria dirigent" (la qual cosa recorda la consciència del proletariat de Marx). Lasswell<sup>55</sup> considera que allò que defineix a l'elit política és la possessió del poder polític, és a dir, la possibilitat de participar en la presa de decisions (des de dins o des de fora de les institucions de govern). Per Mannheim, «elites have functions to perform for the collectivity and it is the nature of these functions rather than the motives of power-hungry individuals that determines the

---

<sup>51</sup> PLAMENATZ, J. "La Classe Dirigeante". A: *Revue Française de Science Politique*. 1965, núm. 1, pàg. 32.

<sup>52</sup> SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio, 1984.

<sup>53</sup> BOTTOMORE, T. B. *Elites and Society*. Harmondsworth: Penguin Books Ltd., 1966.

<sup>54</sup> MEISEL, J. H. *The Myth of the Ruling Class*. Ann Arbor, Michigan: Ann Arbor Paperbacks, The University of Michigan Press, 1962. pàg. 4. Traducció al castellà: MEISEL, J. H. *El mito de la clase gobernante*. Buenos Aires: Amorrortu, 1975.

<sup>55</sup> LASSWELL, H. D. et al. *The Comparative Study of Elites*. Stanford: Hoover Institute Studies, Stanford University Press, 1952.

kinds of elite that arise»<sup>56</sup>.

Una de les grans contribucions dels autors que van recuperar el discurs elitista després de la Segona Guerra Mundial és el fet de distingir diversos tipus d'elits (bàsicament les elits polítiques, les econòmiques, les socials) i d'intentar establir criteris per dissenyar i delimitar el marc conceptual objecte d'estudi<sup>57</sup>. Hi ha tres aproximacions principals per identificar qui forma part de l'elit política: la reputacional, la decisonal i l'ocupacional o posicional<sup>58</sup>. L'aproximació reputacional consisteix a preguntar a les persones que formen part d'una comunitat qui creuen que són els que formen part de l'elit política<sup>59</sup>. L'aproximació decisonal considera que els que formen part de l'elit són els que prenen les decisions polítiques fonamentals dins de la comunitat i, a més, els que més influeixen en aquesta decisió<sup>60</sup>. Finalment, segons l'aproximació posicional<sup>61</sup> (que és la que s'ha fet servir en aquest treball d'investigació) els que formen part de l'elit política són els que ocupen públicament càrrecs que formalment estan proveïts de poder polític, és a dir, és una aproximació que defineix les elits «à partir de l'appartenance institutionnelle»<sup>62</sup>. En alguns països amb una estructura del poder relativament simple, és possible identificar als individus que tenen el poder,

---

<sup>56</sup> KELLER, S. *Beyond the ruling class*. Nova York: Random House, 1963, pàg. 14.

<sup>57</sup> Un dels principals estudis sobre els diversos enfocaments conceptuals és el de PARRY, G. *Political Elites*. Londres: Allen & Unwin, 1969, pàg. 105-119.

<sup>58</sup> PUTNAM, R. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs (Nova Jersey): Prentice-Hall, 1976, pàg. 17. Per veure la importància d'aquestes aproximacions metodològiques en els estudis sobre elit, vegeu també: BLONDEL, J. *The Discipline of Politics*. Londres: Butterworths, 1981, pàg. 61-65.

<sup>59</sup> Un dels autors principals que va fer servir aquest mètode és Floyd Hunter (HUNTER, F. *Community Power Structure*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1953).

<sup>60</sup> Aquest va ser el mètode utilitzat per Dahl (DAHL, R. A. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press, 1961).

<sup>61</sup> Utilitzada, entre d'altres, per autors com C. W. Mills i, posteriorment, Domhoff i Dye (MILLS, C. W. *La élite del poder*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1987; DOMHOFF, G. W. *Who Rules America?* Englewood Cliffs (Nova Jersey): Prentice-Hall, 1967; DYE, T. R. *Who's Running America? The Carter Years*. Englewood Cliffs (Nova Jersey): Prentice-Hall, 1976).

<sup>62</sup> WITTE, B. de; GRUNERT, T.; SATRUSTEGUI, M. "Les élites politiques régionales". A: *Pouvoirs*. 1981, núm. 19, pàg. 28.

que sempre són els mateixos, a través de qualsevol de les tres aproximacions<sup>63</sup>. No obstant això, «the three approaches of elite can be classified according to the degree to which they allow for two dimensions of power:

(1) formal vs informal power;

(2) direct participation in political decision-making vs indirect influence on political decisions»<sup>64</sup>.

I, segons aquesta classificació, es pot fer el quadre següent<sup>65</sup>:

**Quadre 1**

**CLASSIFICATION OF THE APPROACHES OF ELITE IDENTIFICATION**

Power resources	Participation in political decision-making	
	Direct participation	Direct participation and indirect influence
Formal power	Codified rules of political decision-making	Positional approach
Formal and informal power	Decisional approach	Reputational approach

Si es fa servir l'aproximació posicional o ocupacional, es poden distingir, des del meu punt de vista, diversos tipus d'élits polítiques: les élits polítiques governamentals (president del govern, vice-presidents -si n'hi ha- i ministres), les élits polítiques parlamentàries (diputats i senadors), les élits polítiques locals (alcaldes i regidors) i les élits polítiques administratives (càrrecs de designació

<sup>63</sup> BAKARY, T. D. *Les élites africaines au pouvoir*. Talence: Centre d'Étude d'Afrique Noire, 1990, pàg. 36.

<sup>64</sup> HOFFMANN-LANGE, U. "Surveying national elites in the Federal Republic of Germany". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.). *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg 30.

<sup>65</sup> HOFFMANN-LANGE, U. "Surveying National Elites in the Federal Republic of Germany". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.). *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg 31.

política de l'Administració, com els estudiats en aquest treball)<sup>66</sup>.

Els crítics de l'aproximació posicional<sup>67</sup> l'han titllada de tautològica, ja que diuen que considera que els que detenen el poder són precisament els que el detenen, els que ocupen els llocs públics de poder. Però, com diu Viver, aquesta crítica cal rebutjar-la, ja que no distingeix entre els que *estan* en el poder i els que *tenen* poder. Així, «el poder político de una comunidad es ejercido directa e indirectamente -entiendo, por tanto "ejercicio" en sentido amplio que abarcaría hasta la "influencia"- por personas o grupos situados, no solamente en las instituciones políticas o de "gobierno" -especialmente el aparato del Estado-, sino también por personas o grupos situados fuera de esas instituciones. (...) En otras palabras, el poder político lo *tienen*, no solamente los que lo ejercen directamente desde las instituciones o aparatos de gobierno, sino también los que lo ejercen, directa o indirectamente, desde fuera de los mismos. (...) ...constituye una vana ilusión y un grave error teórico el pretender descubrir y analizar a los detentadores reales del poder comunitario, mediante, tan sólo, un estudio del personal político. (...) La investigación empírica de un personal político no posee, por tanto, como

---

<sup>66</sup> Alfonso de Alfonso en el seu article sobre els alts càrrecs de l'Administració catalana, fa una triple divisió de les elits polítiques «que se encuentran detrás o al frente de las instituciones políticas» el personal parlamentari, el personal que forma part de l'elit burocràtica i el personal de govern, el qual «se caracteriza por estar en una situación especial, una situación "puente", ligado por responsabilidad política pero encargado de la función ejecutiva, de la formulación de la policy y de la dirección de la burocracia» (ALFONSO, A. de "Los 'altos cargos' de la Generalitat: ¿administradores o políticos?". A *Revista de Estudios Políticos* 1982, núm. 25, pàg. 81-82). Dins d'aquest últim grup, hi inclou els ministres i els alts càrrecs. És, doncs, una classificació diferent a la que acabo de fer: no hi són les elits polítiques locals, s'hi afegixen les elits burocràtiques i es posen dins d'un mateixa categoria les elits polítiques governamentals i les elits polítiques de l'administració. Al meu entendre, però, l'entitat i la peculiaritat polítiques de les elits locals fa que aquestes requereixin una categoria pròpia per a elles soles, clarament separades de les elits parlamentàries (la qual cosa es pot justificar amb els estudis que s'han fet sobre elits locals i elits parlamentàries). Les elits burocràtiques, és a dir, els alts funcionaris, no crec que s'hagin de considerar elits polítiques *strictu sensu*, ja que la seva manera d'accedir al càrrec és molt diferent de la manera com ho fan els diversos tipus d'elits polítiques, tot i que, com és evident, els alts funcionaris influeixen en el procés de decisió política (com també influeixen políticament, per exemple, les elits econòmiques). I, finalment, crec que també és erroni agrupar en una mateixa categoria el que he anomenat elits polítiques governamentals, és a dir, aquells que formen part del govern (president del govern, vice-presidents i ministres), i les elits polítiques de l'Administració, ja que les seves funcions, la seva legitimitat i, fins i tot, el seu *cursus honorum* són ben diferents.

<sup>67</sup> MANDILOVICH, B. de "Elites informales de poder: procesos de toma de decisiones". A: *Revista de Estudios Sociales*. 1974, núm. 10-11, BOTTOMORE, T. *Elites and Society*. Harmondsworth: Penguin Books, 1966.

objetivo específico e immediato el análisis de los que *tienen* el poder, sino el estudio de los que *están* en el poder o sea los que ocupan públicamente los puestos que formalmente se consideran provistos de poder político. En definitiva, de aquéllos que ejercen el poder político desde las instituciones de gobierno»<sup>68</sup>. Per tant, amb l'aproximació posicional, amb l'estudi d'aquells que ocupen els càrrecs públics, podem analitzar aquells que *están* en el poder però, en canvi, no tots els que *tenen* poder, molts dels quals no tenen càrrecs de representació pública<sup>69</sup>. És evident, però, que els que *están* en el poder, d'alguna manera i en un determinat grau, també *tenen* poder i, per tant, estudiar-los implica estudiar alguns -no tots- dels que *tenen* poder. El meu objecte d'estudi és, com ara veurem, una part dels que *están* en el poder i també una part, més petita, dels que *tenen* poder.

Un altre aspecte que també s'ha discutit en els diversos estudis que s'han fet després del ressorgiment de l'elitisme és el de la terminologia que cal emprar. S'han fet servir diversos termes per fer referència a les persones que estan al capdamunt del poder polític: elits polítiques, classe política, classe dirigent, personal polític, líders, etcètera. Crec que, malgrat que es puguin atribuir connotacions valoratives i càrregues ideològiques a algunes d'aquestes expressions, el terme *elit política* és prou clar i pot esdevenir un instrument conceptual útil per analitzar les societats modernes<sup>70</sup>. L'expressió *elit política* (actualment, el terme *elit*, després de la seva introducció en les teories sociològiques a finals del segle XIX, sobretot feta per Pareto, té un significat lleugerament diferent del del seu origen etimològic), com indica Miguel Jerez<sup>71</sup>,

---

<sup>68</sup> VIVER PI-SUNYER, C. *El personal político de Franco (1936-1945)* Barcelona Vicens-Vives, 1978, pàg. 30-31.

<sup>69</sup> DOMHOFF, W. G. *The Power Elite and the State: How Policy is Made in America*. Nova York: Aldine de Gruyter, 1990, pàg. 19.

<sup>70</sup> Així ho consideren també, entre d'altres, George Moyser i Margaret Wagstaffe (MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. "Studying Elites: Theoretical and Methodological Issues". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.). *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 10).

<sup>71</sup> JEREZ, M. *Elites políticas y centros de extracción en España (1938-1957)* Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982, pàg. 24.

és millor que la de *classe política* o la de *personal polític*, que són potser les altres dues expressions més utilitzades. El terme *classe política* ens remet a la idea de classe social i el terme *personal polític* dilueix, poc o molt, la idea de minoria amb poder<sup>72</sup>. No obstant això, en aquest treball d'investigació s'utilitzarà una altra expressió que és la d'*alt càrrec*, la qual, com veurem, és molt més clara i precisa, i potser també més tècnica.

Des d'aquesta recuperació de la teoria clàssica de l'elitisme polític fins avui han proliferat tota mena d'estudis empírics sobre diversos tipus d'elits polítiques, en els quals s'ha intentat saber qui són els que dirigeixen políticament la societat, quin és el seu *cursus honorum*, quina és la seva formació acadèmica i política, quines connexions tenen amb altres tipus d'elits, com actuen, com canvien, etcètera. Molts autors han buscat, i posteriorment han trobat, les característiques comunes de les elits polítiques, que, en general, es poden sintetitzar en cinc punts:

«1. The possession of a disproportionate amount of political power relative to all other groups and individuals in society.

2. The sharing of a private political culture, distinct from the mass culture, in which the leaders have more in common with each other than with their constituents.

3. The possession of significant mutual ties -economic, political, matrimonial, familial, socializational- all of which bring together the elite in a network of interrelations uncharacteristic of most members of society.

4. The possession of a self-view which emphasizes the uniqueness, exclusiveness, and political centrality of the group, i.e., the self-view of the group that it is an elite.

---

<sup>72</sup> El terme *personal polític* (definit com «aquells que 'fan o es dediquen a la política per la seva participació voluntària en institucions polítiques'») va ser, per raons instrumentals, l'utilitzat pel director d'aquesta tesi a PITARCH, I. E.; BOTELLA, J.; CAPO, J.; MARCET, J. *Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977-1979)*. Barcelona: Edicions 62, 1980, pàg. 27. En estudis posteriors, però, va optar pel terme *elit*: CAPO, J.; BARAS, M.; BOTELLA, J.; COLOMÉ, G. "La formació de una élite política local". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1988, núm. 59; CAPO, J. "La élite política local en España". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1992, núm. 76; CAPO, J. *The Local Political Elite in Spain*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1992. (Working Papers núm. 62).



5. The existence of a widespread popular view that the group *is* an elite»<sup>73</sup>.

Com ja s'ha dit, aquells que formen part de l'elit política -com de la social i l'econòmica- són, per definició, una minoria, i és per això que cal preguntar-se pels procediments de selecció formals i informals que es fan servir, pels filtres que hi ha i per allò que cal fer o ser per arribar a formar part d'aquesta elit política. A més, «recent studies highlight two basic but parallel dimensions in the structure and functioning of elites: the extent of structural integration and the extent of value consensus. Structural integration involves the relative inclusiveness of formal and informal networks of communication and influence among elite persons, groups, and factions. Value consensus involves the relative agreement among elites on formal and informal rules and codes of political conduct and on the legitimacy of existing political institutions». A partir d'aquestes dimensions s'estableixen diverses tipologies d'elits: «a *disunified elite* in which structural integration and value consensus are minimal», «a *consensually unified elite* in which structural integration and value consensus are relatively inclusive» i «an ideologically unified elite in which structural integration and value consensus are seemingly monolithic»<sup>74</sup>.

En gairebé tots els estudis recents s'adverteix de l'obscuritat del tema, de l'enorme dificultat per a l'obtenció de dades i de la provisionalitat o precarietat de les investigacions. I també cal afegir que els aspectes que més s'han abordat en aquests treballs són aquells que fan referència a dades socio-demogràfiques i, en alguns casos, a dades sobre la carrera professional. En aquest estudi, com ara veurem, he intentat anar més enllà.

La majoria d'estudis sobre elits polítiques, que ara no analitzarem, sinó que aniran sortint en els diversos apartats del treball i que apareixen a la bibliografia, s'han fet sobre elits governamentals, elits parlamentàries i elits locals; però difícilment en trobem sobre elits polítiques administratives. Des del meu punt de

---

<sup>73</sup> DEKMEJIAN, R. H. *Patterns of Political Leadership: Egypt, Israel, Lebanon*. Albany (Nova York): State University of New York Press, 1975.

<sup>74</sup> HIGLEY, J.; GUNTHER, R. (ed.). *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pàg. 10-11.

vista, els quatre tipus d'elits polítiques que he esmentat es podrien ordenar de la manera següent de més a menys accessibles per a l'investigador: elits locals, elits parlamentàries, elits governamentals i elits administratives. Hi ha tres tipus d'explicacions que justifiquen aquest ordre: la legitimitat formal del seu càrrec, la seva precarietat en el càrrec i la seva participació i influència en el procés de presa de decisions polítiques.

Els quatre tipus d'elits polítiques que *estan* en el poder (en els quals he subdividit les elits polítiques que trobem amb l'aproximació posicional) tenen com a característica comuna la seva legitimació -directa o indirecta- popular. Les elits locals i les parlamentàries són elegides directament pels electors, i això fa que hagin de respondre només davant d'aquests (tot i que sovint també han de respondre davant de la cúpula dels partits als quals pertanyen) i, per tant, que, en general, els seus membres es puguin considerar com més oberts a participar en un treball d'investigació sobre la seva persona. Les elits locals són, però, més obertes que les parlamentàries, ja que tenen un contacte més freqüent amb l'elector i, de retruc, són unes elits generalment més conegudes per l'elector (i, per tant, els seus investigadors analitzen científicament alguns aspectes -com, per exemple, les dades d'identitat personal- coneguts "popularment"). Les elits governamentals, en canvi, semblen més difícils d'estudiar, ja que són elegides (en els sistemes parlamentaris), d'una banda, en el cas del president, pel parlament (després de passar pel sedàs de les cúpules dels partits), i, d'una altra banda, en el cas dels ministres, pel mateix president. El fet que el seu càrrec depengui més fortament d'altres persones fa pensar que potser són unes elits més tancades que les anteriors. I, finalment, pel que fa a les elits polítiques de les administracions, és a dir, als càrrecs de designació política (no funcionaris) de les administracions, cal dir que són càrrecs de confiança política i que, per tant, depenen dels que estan al capdamunt dels departaments ministerials, és a dir, dels ministres. Aquesta forta dependència ens pot portar a pensar que possiblement són les elits més tancades a qualsevol investigació.

La segona explicació és la que fa referència a la precarietat. Les elits polítiques que tenen un càrrec més precari (i això es pot percebre fàcilment en el

cas català) són les de l'administració, ja que sovint el canvi d'un ministre (o d'un conseller) comporta el canvi de molts dels càrrecs polítics del departament administratiu en qüestió. En segon lloc, hi ha les elits governamentals, sobretot els ministres, que depenen de la confiança del president, i també el president, que (sobretot en els sistemes parlamentaris) està sotmès a sistemes de control parlamentari. En tercer lloc, hi ha les elits parlamentàries, que persisteixen en el seu càrrec durant tota la legislatura però que poden perdre el càrrec abans si es convoquen eleccions anticipades. Finalment, les elits més estables són les locals, el mandat de les quals dura quatre anys sense possibilitat d'eleccions anticipades. Crec, doncs, que es pot establir una relació entre la precarietat en el càrrec i les reticències a l'hora de ser objecte d'estudi, o, dit d'una altra manera, que l'estabilitat en els càrrecs dona més seguretat, la qual cosa en facilita l'estudi.

Una tercera explicació de la major o menor accessibilitat als diversos tipus d'elits polítiques que estan en el poder podria ser la major o menor influència en el procés de presa de decisions polítiques, és a dir, el fet de *tenir* més o menys poder polític. Les elits polítiques que més participen i que té més influència tenen en el procés de presa de decisions polítiques són les governamentals i les de l'administració. Aquests dos tipus d'elits tenen molt més protagonisme que les parlamentàries, les quals sovint es limiten a impulsar o a obstaculitzar amb més o menys èxit una determinada iniciativa que ha nascut a l'executiu o al nivell polític de l'administració. Podem exemplificar-ho en una notícia que va sortir el dia 1 de desembre del 1993 al diari *EL PAÍS* (edició de Catalunya) i que també van recollir altres diaris<sup>75</sup>, amb el titular següent: "Los diputados de CiU se quejan a Pujol de su escaso protagonismo". Contenia el paràgraf següent: «El portavoz de CiU explicó que los diputados expresaron al presidente la necesidad de que existan mecanismos para "una mayor comunicación" con los departamentos y los niveles intermedios de la Administración de la Generalitat, lo que les podría permitir "apuntarse alguna iniciativa" que les permitiera tener mayor protagonismo que el que han tenido hasta el momento». Pel que fa a les elits locals, la seva influència

---

<sup>75</sup> Com per exemple el diari AVUI, que publicava el següent titular: "Els diputats de CiU es queixen davant Pujol del poc paper polític que es dona al seu treball parlamentari".

rars vegades va més enllà dels límits del municipi. Entre les elits governamentals i les de l'administració difícilment es pot percebre quines de les dues participen més en el procés de presa de decisions polítiques, ja que, mentre que les governamentals participen, sobretot, en les decisions "importantes", les de l'administració participen en pràcticament totes. Segons Baena del Alcázar «il faut signaler que dans la plupart de ces démocraties [les europees] il existe toujours un bon nombre de places dans la sphère supérieure de l'organisation administrative qui sont occupées en fonction du pouvoir discrétionnaire et des critères politiques. Sans doute, se trouvaient-elles parmi elles les positions clefs de la structure du pouvoir» i són també «sans doute ceux qui exercent un rôle décisif et ceux qui peuvent influencer les Ministres en se prononçant à propos des possibilités d'action»<sup>76</sup>. Aquest protagonisme de les elits polítiques de l'Administració en l'elaboració de polítiques públiques fa que siguin un dels principals objectius dels grups que volen pressionar per encaminar la decisió cap a un sentit determinat. En definitiva, doncs, es pot considerar que les elits que més participen i influeixen en la presa de decisions polítiques són més difícils d'estudiar; com més "important" s'és políticament, més tancat i reservat s'acostuma a ser.

Siguin o no certs aquests arguments, no hi ha dubte que les persones que formen part de l'elit política, en general, prenen decisions polítiques molt importants i que «like a secret society, those at the top rarely reveal the inner workings of their worlds»<sup>77</sup>, la qual cosa fa resulti difícil i alhora apassionant el seu estudi.

Pel que fa a les elits polítiques de l'administració, cal dir que no totes les administracions tenen la mateixa estructura interna (la qual cosa en dificulta l'anàlisi comparada), i en algunes administracions hi ha una carrera funcional més llarga que en d'altres. En principi, els alts funcionaris són més accessibles que els càrrecs de designació política de les administracions, ja que el procediment per accedir al càrrec és el concurs o l'oposició (per tant, no són càrrecs de confiança

---

<sup>76</sup> BAENA, M. "Quelques réflexions sur la relation entre hommes politiques et hauts fonctionnaires". A: *Revue Internationale des Sciences Administratives* 1987, núm. 1, pàg. 134.

<sup>77</sup> KELLER, S. *Beyond the Ruling Class*. Nova York. Random House, 1963, pàg. 3.

política, tret dels càrrecs que són de lliure designació, en els quals la confiança política té un cert marge) i no l'elecció per part de l'electorat o la designació per part d'un superior en l'escala jeràrquica. A més, la precarietat és gairebé inexistent, ja que tenen una determinada categoria dins l'escala funcional que no perdran mai. Pel que fa a la participació en la decisió, cal dir, però, que acostuma a ser bastant elevada, malgrat que hi ha una gran heterogeneïtat (no té el mateix poder de decisió un secretari permanent de l'Administració britànica que un subdirector general de l'Administració catalana).

Mentre que a la majoria dels països europeus que tenen més tradició democràtica ja fa molts anys que s'estudien les seves elits polítiques<sup>78</sup>, a Espanya hi ha un gran dèficit d'aquests tipus d'estudis, i els pocs que hi ha són bastant recents. Hi ha alguns estudis que, amb dificultats i amb moltes limitacions, s'han dedicat a les elits del passat (com, per exemple, les de la Restauració<sup>79</sup> i les del franquisme<sup>80</sup>) i altres, a les elits de la transició democràtica<sup>81</sup>. També trobem

---

<sup>78</sup> Tot i que cal dir que «despite all the work on elites one now sees burgeoning in political science it is relative, small in quantity compared to all the work on mass political behavior or compared to non-empirical work in political science» (ELDERSVELD, S. J. *Political Elites in Modern Societies. Empirical Research and Democratic Theory*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1989, pàg. xii).

<sup>79</sup> Així tenim els estudis de LINZ, J. J. "Continuidad i discontinuidad de la élite política española de la Restauración al régimen actual" A: *Estudios de Ciencia Política y Sociología. Homenaje al profesor Ollero*. Madrid: Gráficas Caravilla, 1972; TUÑÓN DE LARA, M. *Historia y realidad del poder. El poder y las "élites" en el primer tercio de la España del siglo XX*. Madrid: Edicusa, 1967.

<sup>80</sup> El dos principals estudis són dues tesis doctorals dedicades precisament a les elits franquistes VIVER PI-SUNYER, C. *El personal político de Franco (1936-1945)*. Barcelona: Vicens-Vives, 1978; JEREZ, M. *Elites políticas y centros de extracción en España 1938-1957*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982. També cal destacar altres obres i articles, com per exemple: LINZ, J. J., MIGUEL, J. de "Las Cortes Españolas. A: *Sistema* 1975, núm. 8 i 9; SUERO, T. *Los generales de Franco*. Barcelona: Bruguera, 1975; BAENA, M. "La Burocracia en España". A: *Información Comercial Española* 1976; FIORAVANTI, E. "La élite en el poder en la España franquista". A: *Negociaciones* 1976, núm. 1; MAESTRE, J. *Procuradores en Cortes, 1943-1976*. Madrid: Tecnos, 1977; BELTRÁN, M. *La élite burocrática española*. Barcelona: Ariel, 1977; BAÑÓN, R. *Poder de la Burocracia y Cortes franquistas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1978; BAENA, M. et al. *The Spanish National Elite 1939-1975*. Florència: European University Institute, 1983; ÁLVAREZ, 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; CUENCA, J. M.; MIRANDA, S. "La élite ministerial franquista". A: *Revista de Estudios Políticos* 1987, núm. 57, pàg. 107-148.

estudis sobre elits de partits polítics<sup>82</sup>, elits parlamentàries<sup>83</sup> i elits locals<sup>84</sup>. En canvi, hi ha molt pocs estudis sobre elits polítiques de l'Administració<sup>85</sup>. Així, com assenyala Baras, el camp de les elits «es quizás uno de los campos menos estudiados del sistema político español. [...] podemos decir que las élites políticas como objeto de estudio es uno de los campos menos estudiados dentro de la Ciencia Política, y que si [...] se puede describir y entender un sistema político a través de las élites que segrega el sistema, el estudio de nuestros gobernantes, en sus distintos niveles, seguramente nos ampliará la visión que tenemos de nuestro

---

<sup>82</sup> Així per exemple CAMPO S., TEZANOS J. F., SANTIN, W. "La élite política española y la transición a la democracia" A *Sistema* 1982 num 48

<sup>83</sup> Hi ha obres dedicades a partits polítics amb capítols que fan referència a les seves elits i altres que tenen un contingut específicament referit a aquestes elits. MARCET, J. *Convergència Democràtica de Catalunya*. Barcelona Edicions 62, 1984, COLOMÉ, G. *El Partit dels Socialistes de Catalunya*. Barcelona Edicions 62, 1989, TEZANOS J. F. *Sociología del socialismo español*. Madrid Tecnos, 1983, BOTELLA, J., CAPO, J., MARCET, J. "Aproximación a la sociología de los partidos políticos catalanes" A *Revista de Estudios Políticos* 1979 num 10, PITARCH, I. E., BOTELLA, J., CAPO, J., MARCET, J. *Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977-1979)*. Barcelona Edicions 62, 1980

<sup>84</sup> Així, sobre diputats catalans tenim els articles de PITARCH, I. E., SUBIRATS, J. "Els diputats del Parlament de Catalunya (1980)" A *Perspectiva Social* 1980 núm 16, i PITARCH, I. E., SUBIRATS, J. "Los diputados del Parlament de Catalunya de 1980" A *Revista de Estudios Políticos* 1982, núm 26. I també l'esmentat estudi de PITARCH, I. E., BOTELLA, J., CAPO, J., MARCET, J. *Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977-1979)*. Barcelona Edicions 62, 1980. A més, un dels estudis més recents és el de MORATA, F. "Institucionalización y rendimiento político del Estado Autonómico" A *Revista de Estudios Políticos* 1992 núm 76

<sup>85</sup> Els darrers estudis sobre elits polítiques locals han estat els següents: CAPO, J., BARAS, M., BOTELLA, J., COLOMÉ, G. "La formación de una élite política local". A *Revista de Estudios Políticos* 1988, núm 59. CAPO, J. "La élite política local en España" A *Revista de Estudios Políticos* 1992, núm 76, BOTELLA, J. "La galaxia local en el sistema político español". A *Revista de Estudios Políticos* 1992, núm 76, BARAS, M. "Elites municipales y partidos políticos 1983" A *Revista de Estudios Políticos* 1992, núm 76, COLOMÉ, G. "Comunidades Autónomas y representación local" A *Revista de Estudios Políticos* 1992, núm. 76, MÁRQUEZ, G. "La transición local en Galicia: continuidad de las élites políticas del franquismo y renovación de los gobiernos locales". A *Revista de Estudios Políticos* 1993, núm. 80. A més, actualment el professor de Ciència Política de la Universitat de Barcelona Jaume Magre està fent un extens treball d'investigació sobre la figura de l'alcalde a Catalunya.

<sup>85</sup> BAENA, M. et al. "La élite española y la presencia en ella de los burócratas" A *Documentación Administrativa* 1984, núm 200, pàg 73-131. Un interessant estudi sobre els alts càrrecs de l'Administració catalana és el d'ALFONSO BOZZO, A. "Los 'altos cargos' de la Generalitat. ¿Administradores o políticos?" A *Revista de Estudios Políticos* 1992, núm 25.

sistema polític»<sup>86</sup>.

Aquestes paraules de Montserrat Baras em permeten relacionar les dues justificacions d'aquest treball d'investigació: d'una banda, el dèficit d'estudis sobre elits polítiques i, sobretot, d'elits polítiques de l'administració, i, d'una altra, la voluntat per conèixer millor el sistema polític català. El dèficit d'estudis empírics sobre elits polítiques de l'administració, juntament amb el fet de considerar aquest tipus d'elit política com el més difícil d'investigar, em va animar a fer una anàlisi profunda sobre les elits polítiques de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Un treball sobre els càrrecs de designació política de l'Administració catalana pot ajudar a eixugar aquest dèficit i, al mateix temps, a comprendre millor els aspectes més rellevants de l'Administració catalana - "caixa negra" del sistema polític català - i d'aquelles persones que decideixen quotidianament les polítiques públiques que afecten els catalans. A partir, doncs, d'una anàlisi profunda de les elits polítiques de l'Administració m'he endinsat també en el sistema polític català, ja que «el personal político, en un proceso dialéctico y de retroalimentación, condiciona y es condicionado por el sistema político en que nace, se desarrolla, y ayuda a mantener y/o transformar»<sup>87</sup>.

Uns dels principals actors dels sistemes polítics són els partits polítics, els quals, com assenyala Easton<sup>88</sup>, juntament amb els grups de pressió transmeten les demandes de la societat cap a les institucions públiques. A Catalunya hi ha un partit que clarament destaca per sobre dels altres: Convergència Democràtica de Catalunya (CDC). Com vaig concloure en la memòria de llicenciatura que vaig elaborar per llicenciar-me en Ciències Polítiques i Sociologia<sup>89</sup>, l'evolució d'aquest partit, íntimament lligada a l'evolució del seu líder, Jordi Pujol, es pot resumir en

---

<sup>86</sup> BARAS, M. "Las élites políticas". A: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. 1931, núm. 10, pàg. 24.

<sup>87</sup> PITARCH, I. E.; SUBIRATS, J. "Los diputados del Parlamento de Catalunya de 1930". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1982, núm. 26, pàg. 128.

<sup>88</sup> EASTON, D. *Analyse du système politique*. Paris: Colin, 1974.

<sup>89</sup> El títol de la memòria és "El programa polític de Convergència Democràtica de Catalunya (1980-1990)", i va ser dirigida per la professora Montserrat Baras.

quatre fases acumulatives, dues que s'inicien abans de la constitució de CDC com a partit polític (el 16 de febrer del 1976) i dues més que s'inicien després d'aquest moment:

- 1- "Fer país".
- 2- "Fer política".
- 3- "Fer partit".
- 4- "Fer govern".

A partir dels anys cinquanta es va iniciar una acció col·lectiva, més o menys conscient, per mirar de tancar el parèntesi d'aïllament i somnolència de Catalunya i per encetar un nou procés de reconstrucció: va ser el que es va anomenar "fer país". Per molts, aquesta nova etapa de reconstrucció, el "fer país", no havia d'incloure l'acció política, sinó que el camí a seguir era únicament «el de la lenta recuperació de la moral, el de la lenta transformació de les mentalitats, el de la reconstrucció, dia a dia, del cos col·lectiu català»<sup>90</sup>. És a dir, calia treballar en defensa de la llengua, en l'expansió cultural, en l'increment de les publicacions, en el camp de l'ensenyament, en una nova mentalitat econòmica, etcètera. Però la manca de poder polític va escapçar molts projectes i, tot i els esforços d'alguns col·lectius de la societat catalana en la tasca de "fer país", sempre tenien la sensació de quedar-se curts. És per això, i per la conjuntura política del moment, que a finals del franquisme es va començar a plantejar la idea d'eixugar el dèficit polític de Catalunya.

Jordi Pujol, en la conferència pronunciada a ESADE el 21 de gener del 1975, va expressar clarament la necessitat de passar del "fer país" al "fer política" o, millor dit, sense deixar de "fer país", de posar més l'accent en el "fer política", ja que, segons Pujol, «no hi ha ni hi ha hagut contraposició entre fer país i fer política. La política és un dels components del ser i del fer d'un poble i per altra banda no es pot fer política -vull dir política de signe català- si no hi ha una realitat de país -realitat demogràfica, realitat cultural i lingüística, realitat social i econòmica, realitat de consciència i de sentiment col·lectiu. No hi ha contraposició, al contrari hi ha i hi ha hagut -hi ha d'haver- mutu potenciament, però l'accent pot estar posat en un

---

<sup>90</sup> PUJOL, J. *Una política per Catalunya*. Barcelona: Nova Terra, 1976, pàg 18



punt o en un altre»<sup>91</sup>. Tot fent política s'aconseguia, doncs, posar la "clau de volta" al procés de reconstrucció de Catalunya. La política que Jordi Pujol va dissenyar en un primer moment per "construir" Catalunya i que, de fet, va seguir defensant en els primers anys de la transició, era globalitzadora i integradora. Entenia per política globalitzadora la que havia d'entrar en els temes més punyents de la societat i la que havia d'abraçar el màxim nombre possible de sectors de la població. I per política integradora entenia la pràctica d'una política de consens, d'entesa amb altres moviments socials, de "pai de paller".

En la III Assemblea de CDC, del març del 1976, feta un mes després d'haver-se constituït com a partit polític, es va passar a una nova acció: "fer partit", que s'hauria de sumar al "fer país" i al "fer política". "Fer partit" volia dir la voluntat de construir una sòlida organització interna del partit, d'elaborar un programa polític i d'impulsar-ne la projecció a la societat catalana. A partit d'aquesta III Assemblea, coincidint amb els primers passos de la democràcia, va començar, doncs, l'estricta acció de partit i l'acció de militant.

La idea del partit com a "eina" es va enfortir i va quedar desdibuixada al mateix temps quan, el 20 de març del 1980, CDC, en la coalició electoral Convergència i Unió (CiU), va arribar al Govern de la Generalitat. És a dir, quan va passar a una nova acció que, seguint la terminologia pujoliana de les fases anteriors, anomeno "fer govern". L'entrada de CDC al Govern de la Generalitat va desdibuixar la funció del partit perquè l'acció de govern va absorbir moltes de les iniciatives polítiques que abans només podien sortir del debat intern. El paper del partit com a principal instrument de l'acció política semblava quedar relegat a un segon pla. Jordi Pujol ho va dir clarament: «El principal instrument d'aquesta etapa del nostre nacionalisme ha d'ésser l'acció de govern»<sup>92</sup>. Però, al mateix temps, hi va haver un enfortiment del partit: l'accés al Govern de la Generalitat el va esperonar i el va situar com el més fort de Catalunya. Des de la seva entrada al govern de la Generalitat, CDC va augmentar notablement la seva presència en els

---

<sup>91</sup> PUJOL, J. *Una política per Catalunya*. Barcelona: Nova Terra, 1976, pàg. 15 i 16.

<sup>92</sup> PUJOL, J. "El nacionalisme en la Catalunya d'avui". A: *TEXTOS-CDC*, 1981, núm. 19, pàg. 12.

municipis i en els seus equips de govern, va enfortir l'organització interna i va multiplicar els recursos econòmics i el nombre de militants amb sou, d'afiliats, de simpatitzants i de vots. Des de llavors, ha aconseguit la majoria absoluta dels escons del Parlament de Catalunya en les eleccions autonòmiques del 1984, del 1988 i del 1992, la qual cosa, juntament amb altres factors, ens permet parlar d'un sistema de partits català que es pot qualificar, seguint la tipologia de Sartori<sup>93</sup>, com a sistema de partit predominant, en el qual el partit predominant és, precisament, CDC.

Per tant, a més de les tres fases explicitades per Jordi Pujol ("fer país", "fer política" i "fer partit"), crec que cal afegir-ne una de molt important: la de "fer govern", la qual comporta també "fer administració", és a dir, construir i desenvolupar l'Administració catalana. Primer es volia una acció social per "fer país", posteriorment es volia "fer país" des de la política, més endavant es volia "fer país" i "fer política" des del partit i, actualment, es vol "fer país", "fer política" i "fer partit" des del Govern i des de l'Administració. És, doncs, aquesta fase de "fer govern", de "fer administració", la que m'ha interessat analitzar des de la perspectiva de les persones que la dirigeixen: les elits polítiques de l'Administració.

Abans de centrar-me en aquest objecte d'estudi, em vaig plantejar com a possible objecte d'estudi les elits del principal partit de Catalunya: CDC, el qual, com acabo de dir, havia estudiat prèviament. D'aquí vaig passar a interessar-me per les relacions entre el partit i l'Administració, plantejant la hipòtesi següent: quan un partit arriba al govern és el partit el que comença a construir o reconstruir l'administració, és a dir, és el partit el que fa l'Administració; però de seguida les fletxes que connecten partit i administració canvien de sentit, és a dir, és l'administració la que fa el partit<sup>94</sup>. I quan es produeix aquest canvi és quan comença ha haver-hi conflictes entre l'aparell del partit i l'aparell de l'administració, els quals s'intenten resoldre fent que sigui la mateixa persona la que dirigeixi

---

<sup>93</sup> SARTORI, G. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza, 1980.

<sup>94</sup> Això passa, sobretot, en els governs monocolors que tenen el suport d'una àmplia majoria parlamentària, però també en els governs de coalició on hi ha un partit que hi predomina clarament (com és el cas del Govern català).

l'administració i la que dirigeixi el partit (o el principal partit de la coalició si es tracta de governs de coalició)<sup>95</sup>. És per això que, considerant que avui a Catalunya és l'Administració la que fa el partit (la que guia el partit, la que dirigeix el partit), vaig canviar de perspectiva i vaig centrar l'objecte d'estudi en l'Administració i, més concretament, en les seves elits polítiques.

L'administració s'ha convertit en el centre d'elaboració de polítiques públiques<sup>96</sup>: els administrats -individualment-, els moviments socials, els grups de pressió, els partits polítics i els grups parlamentaris tenen l'administració com a principal punt de mira de les seves reivindicacions. «Hoy día, la Administración hay que verla como la clave sin la que no se puede entender en su totalidad el sistema político. De ella surge la mayor parte de las acciones destinadas a estructurar la sociedad, producir beneficios privados a los ciudadanos y hacer realidad o no las decisiones tomadas en otras instancias políticas; en definitiva, su misión es la de vertebrar las capacidades y voluntades de todos los elementos presentes en un sistema político y en la sociedad»<sup>97</sup>. És per això que Alejandro Nieto considera que «sin Gobierno y con Administración [...] puede gobernarse de alguna manera y las cosas funcionan; pero sin Administración no hay gobierno posible, por muy buenas que sean las voluntades y los propósitos de la clase política. Sin Administración, la voluntad política se reduce a un simple deseo, puesto que aquélla es el único instrumento que permite pasar del dicho al hecho y de la promesa a su cumplimiento». «Dado que en el Estado moderno la Administración es el canal por donde pasan todas las corrientes del Poder, es el mejor punto de referencia para el análisis. La Administración nos vale para verificar lo que hacen los poderes -sean formales o informales-, habida cuenta que siempre interviene,

---

<sup>95</sup> Aquesta dualitat de càrrecs la trobem en pràcticament totes les comunitats autònomes espanyoles. L'excepció més clara és la del País Basc, ja que els estatuts del Partit Nacionalista Basc declaren expressament incompatibles aquests dos càrrecs.

<sup>96</sup> De la importància de l'administració en els sistemes polítics democràtics en parla MÉNY, Y. *Government and Politics in Western Europe*. Nova York: Oxford University Press, 1993, pàg. 279-281.

<sup>97</sup> ARENILLA, M. "El apoyo a la toma de decisiones en la Administración". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1992, núm. 77, pàg. 140.

bien sea por presencia [...] o por ausencia»<sup>99</sup>.

L'administració s'ha estudiat, sobretot, des del dret. El vessant jurídic, com ara veurem, aquí també m'interessa per veure com es regula l'alta Administració catalana, quin és el disseny que en fa la llei, però, com diu Michel Crozier «nous connaissons fort bien la répartition juridique du pouvoir, sa théorie, son esprit et son évolution, mais nous ne savons pas du tout ce qui se passe en réalité»<sup>99</sup>. És per això que m'interessa molt més una perspectiva analítica des de l'àmbit de la ciència de l'administració i de la ciència política, per tal d'endinsar-me en l'administració i, així, estudiar-ne el funcionament intern, veure de quina manera l'administració intervé en el sistema polític i percebre les interrelacions dels actors polítics. Però aquesta anàlisi m'ha interessat fer-la des d'un enfocament que considero essencial: des dels que dirigeixen l'administració, ja que «...si la Administración es una institución de primer orden en el entramado político-administrativo de cualquier Estado actual, no menor importancia tendrá quiénes sean las personas designadas para dirigir las riendas y resortes de esa macro-organización, así como cuáles sean los criterios de selección de esa cúpula dirigente. [...] Es decir, nos interesa hacer hincapié en aquellos niveles en los que el componente decisonal, al menos en teoría, es más amplio»<sup>100</sup>. Des del meu punt de vista, l'estudi de les elits polítiques de l'administració, permet enfocar perfectament una de les qüestions clàssiques de la ciència de l'administració: les relacions entre la política i l'administració. Així ho considera Yves Mény, de qui vull destacar les paraules següents: «L'étude des élites administratives, celle de leur recrutement et de leur circulation permet, sinon de trouver la clef, du moins de mieux comprendre le rapport qui se noue entre administration et politique et de saisir les distorsions entre les principes affichés (neutralité, indépendance, etc.) et la réalité des choses. La relation entre politique et administration pourra être ainsi

---

<sup>99</sup> NIETO, A. *La organización del desgobierno*. Barcelona: Ariel, 1984, pàg. 5, 15.

<sup>99</sup> CROZIER, M. "Pour une Sociologie de l'Administration Publique". A: *Revue Française de Science Politique*. 1956, núm. 4, pàg. 767.

<sup>100</sup> 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. 74.

meux saisie par l'étude de la capacité de chaque groupe d'élites à influencer et pénétrer l'autre que par l'examen abstrait et formel des normes qui codifient leurs relations»<sup>101</sup>. A Espanya, i també a Catalunya, les relacions entre política i administració han estat molt poc tractades i són un camp força desconegut. El angles des dels quals es poden analitzar aquestes relacions són també diversos: «Así, caben dentro de tal sistema relacional, el estudio institucional-formal de las complejas relaciones entre Parlamento-Administración, las actuaciones de los partidos políticos y grupos de presión sobre el entorno administrativo, en concreto como formuladores de *inputs* o demandas a la Administración, así como el estudio de las relaciones que se manifiestan en la politización de la función pública»<sup>102</sup>. En aquest treball d'investigació s'intentarà abordar el màxim d'angles possibles per tal de donar una visió àmplia i alhora precisa de les relacions entre la política i l'administració a Catalunya.

En resum, doncs, aquest treball d'investigació té com a objectiu principal fer un estudi de l'Administració catalana des d'una perspectiva original -la de les seves principals elits polítiques- que crec que pot ser de gran interès per ajudar a conèixer la realitat institucional catalana i, de retruc, la del sistema polític català. És evident que conèixer en profunditat les elits polítiques de l'Administració i, com diria Miguel Jerez, els seus "centres d'extracció"<sup>103</sup> no vol dir conèixer les elits polítiques catalanes, ja que caldria estudiar també les governamentals, les parlamentàries i les locals; ni tampoc permet fer grans teories sobre l'elitisme polític; però sí que pot ser un primer pas per a aquestes fites més ambicioses. Com diu Moshe M. Czudnowski, «any single research project is merely one link in a chain; try always to view your own more or less narrowly defined research objectives in the light of

---

<sup>101</sup> MÉNY, Y "A la jonction du politique et de l'administratif: les hauts fonctionnaires". A: *Pouvoirs*. 1987, núm. 40, pàg. 6.

<sup>102</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R "Los regimenes de función pública en Francia y en España". A: *Revista Vasca de Administración Pública*. 1987, núm. 17, pàg. 179.

<sup>103</sup> JEREZ, M. *Elites políticas y centros de extracción en España (1938-1957)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982, pàg. 32.

such longer-term consequences»<sup>104</sup>; o com assenyalen Ismael E. Pitarch, Joan Botella, Jordi Capó i Joan Marcet, «...el coneixement d'allò que és més general [...] només pot basar-se en un coneixement precís de realitats concretes més particulars; sense que existeixin encara treballs suficients sobre el conjunt, creiem que la contribució més útil que podem fer és, justament, la de l'anàlisi de realitats d'àmbit més reduït, que pugui després integrar-se en una perspectiva de conjunt»<sup>105</sup>. Tampoc pretenc fer una extensa i elaborada teoria sobre la societat catalana<sup>106</sup> o sobre el sistema polític català i les relacions que hi ha a Catalunya entre la política i l'Administració, sinó donar alguns indicadors que poden ajudar a configurar una construcció intel·lectual d'aquest estil. També ens hi ajuden les següents paraules de Robert A. Dahl: «el científico de la política que mezcla escepticismo con rigor metodológico tiene inmediata y dolorosa consciencia de lo inadecuada que resulta una teoría que es llevada mucho más allá de lo que permiten los datos directamente disponibles», tot i que unes ratlles més avall afegeix: «me gustaría sugerir que la ciencia política empírica haría bien en hallar un lugar para la especulación», ja que «parece seguro que es la imaginación lo que ha distinguido la inteligencia del gran científico, mientras que la especulación ha precedido generalmente a los grandes avances en la teoría científica»<sup>107</sup>.

Finalment, només vull repetir que l'estudi en profunditat d'elits polítiques no és fàcil, ja que vol dir estudiar persones amb noms i cognoms que tenen poder i que no el volen perdre. La prova més clara d'aquesta dificultat és que hi ha molt pocs estudis que es dediquin a fer una anàlisi exhaustiva sobre algun tipus d'elit

---

<sup>104</sup> CZUDNOWSKI, M. M. "Interviewing Political Elites in Taiwan". A: MOYSER, G.; WAGSTAFFE, M. (ed.) *Research Methods for Elite Studies*. Londres: Allen & Unwin, 1987, pàg. 250.

<sup>105</sup> PITARCH, I. E.; BOTELLA, J.; CAPO, J.; MARCET, J. *Partits i parlamentaris a la Catalunya d'avui (1977-1979)*. Barcelona: Edicions 62, 1980, pàg. 156.

<sup>106</sup> Com diu Miguel Jerez «pretender caracterizar o explicar una sociedad exclusivamente en función de sus élites dirigentes resulta excesivo» (JEREZ, M. *Elites políticas y centros de extracción en España (1938-1957)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1982, pàg. 25).

<sup>107</sup> DAHL, R. A. "El método conductista en la ciencia política". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1964, núm. 134, pàg. 105.

política. I en el cas de les elits polítiques de l'administració, com ja s'ha dit, la dificultat i també el dèficit d'estudis és encara més gran<sup>108</sup>. És per això que es pot dir que voler estudiar les elits polítiques de l'Administració és com voler conquerir una illa -la de les elits polítiques de l'Administració- en un mar difícil de penetrar -el de l'elitisme polític- d'un immens oceà -el de la ciència política- situat en el món de la ciència. I sempre s'ha de tenir present que és un mar difícil de travessar (amb onades -dificultats objectives-, pirates -dificultats subjectives que es poden preveure- i taurons -dificultats subjectives que surten de cop i volta-) i que per aconseguir travessar-lo, per arribar a l'illa, cal anar ben preparat i, perquè no dir-ho també, cal tenir sort. Curiosament, però, si s'arriba a conquerir l'illa el mar es calma, els pirates desapareixen i els taurons es submergeixen. El viatge de tornada és molt més fàcil.

---

<sup>108</sup> Pel que fa precisament a l'estudi de les elits polítiques de l'administració, Rafael Jiménez Asensio diu que «un problema adicional que se plantea es el de la escasa fiabilidad de los datos sobre esta materia; cuestión que se complica por la existencia de un cierto esoterismo en la Administración en torno a todo lo que se refiere a este tema. Es como si existiera un pudor o vergüenza a mostrar la realidad a los ojos de la opinión pública» (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. 1393).

## 1.2. Objecte d'estudi

L'objecte d'estudi d'aquest treball d'investigació són els alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat de Catalunya. La Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració, en l'article 5.3 diu: «Són alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat els Secretaris Generals i els Directors Generals». Per tant, l'univers que estudiaré són els secretaris generals i els directors generals dels diversos departaments de l'Administració catalana, els quals se situen entre els consellers i els subdirectors generals (quadre 2). Uns i altres són càrrecs de designació política, com els "funcionaris polítics" weberians<sup>1</sup>, és a dir, són càrrecs de la confiança política d'aquells que els proposen (el conseller) i els nomenen (el consell executiu), els quals poden proveir-los discrecionalment sense que hi hagi la necessitat que siguin funcionaris (no es demana, doncs, cap requisit ni cap coneixement específic).

---

<sup>1</sup> Weber, d'acord amb una distinció que fa la legislació prusiana, distingeix dues categories: el funcionaris professionals i els funcionaris "polítics": «los funcionarios 'políticos' en el sentido propio del vocablo se distinguen por lo regular externamente por el hecho de que se les puede transferir y despedir, o por lo menos, 'poner a disposición', en cualquier momento» (WEBER, M. *Economía y Sociedad*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, 1987, pàg. 1070; WEBER, M. *El político y el científico*. Madrid: Alianza, 1986, pàg. 107).



Quadre 2**ESTRUCTURA DE L'ADMINISTRACIÓ CATALANA**

	cap de l'Administració	<b>PRESIDENT</b>
<b><u>ELITS</u></b> <b><u>GOVERNAMENTALS</u></b>	cap del departament	<b>CONSELLERS</b>
-----		
		<b>SECRETARIS GENERALS</b>
<b><u>ELITS</u></b> <b><u>POLÍTIQUES DE</u></b> <b><u>L'ADMINISTRACIÓ</u></b>	càrrecs de designació política	<b>DIRECTORS GENERALS</b>
-----		
	càrrecs de lliure designació	<b>SUBDIRECTORS GENERALS</b>
<b><u>ELITS</u></b> <b><u>FUNCIONARIALS</u></b>	-----	<b>CAPS DE SERVEI</b>
	funcionaris	<b>CAPS DE SECCIÓ</b>
		<b>CAPS DE NEGOCIAT</b>

En qualsevol administració hi ha, pocs o molts, càrrecs de designació política i això és així perquè «la Administración pública no es otra cosa (al margen de su relativa autonomía institucional y de su carácter de poder público) que un ente instrumental al servicio de una estructura gubernamental. Dicho en palabras más llanas: todo Gobierno tiene su Administración y toda Administración su Gobierno. [...] El Gobierno (todo Gobierno) tiene entre sus funciones la de *dirigir la Administración Pública*. Y una manifestación importante de esa función de dirección es, sin duda, la de proveer libremente determinados puestos de la estructura administrativa, que por lo común coinciden con lo que podemos denominar "alta Administración" (zona que vendría a identificarse gráficamente con la ocupada por los "altos cargos" y por el personal de confianza política)»<sup>2</sup>. La facultat per nomenar lliurement els alts càrrecs «n'a rien d'antidémocratique: les

<sup>2</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R., MESA DEL OLMO, A. *La libre designación en la función pública vasca*. Bilbao: Manu Robles-Arangiz Institutua, 1953, pàg 19.

ministros, responsables de la mise en oeuvre de la politique définie ou approuvée par les représentants du peuple, doivent pouvoir compter sur la loyauté sans défaillance de leurs collaborateurs immédiats qui, situés au sommet de la hiérarchie administrative, ont autorité sur l'ensemble des services du département ministériel concerné»<sup>3</sup>. «En efecto, uno de los motivos que se barajan para justificar la designación política de determinados puestos en la Administración, es que debe existir una *sintonía efectiva* entre el Gobierno y los escalones dirigentes de la Administración. Sintonía que, se piensa, se vería rota si la cobertura de esos puestos se realizara mediante criterios estrictamente profesionales (por un sistema de carrera)»<sup>4</sup>. Al mateix temps, el fet de dependre d'altres persones «conduce a una situación de estabilidad condicionada del titular del órgano o asesor respectivo, con las secuelas lógicas de dependencia tanto de la situación política general como del entorno concreto en el que desarrolla sus tareas (cese del político del que depende, pérdida de confianza, relaciones enconadas horizontal o verticalmente, etc.)»<sup>5</sup>. I, finalment, hi ha qui considera que aquesta relació de confiança política també pot ser un bon sistema «o cauce de colocación de clientelas políticas por parte del partido o partidos que apoyan al Gobierno»<sup>6</sup>.

Els alts càrrecs són nomenats per decret, i «con dicho nombramiento por Decreto nos encontramos con la barrera formal que separa a este grupo de personas del personal burocrático e incluso de la élite burocrática»<sup>7</sup>. És per això

---

<sup>3</sup> LOCHAK, D. "La Haute Administration à l'épreuve de l'alternance". A: BIRNBAUM, P. *Les élites socialistes au pouvoir (1981-1985)*. Paris: Presses Universitaires de France, 1985, pàg. 163.

<sup>4</sup> 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. 75.

<sup>5</sup> 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. 1390.

<sup>6</sup> 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. 77.

<sup>7</sup> ALFONSO, A. de. "Los 'altos cargos' de la Generalitat: ¿administradores o políticos?". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1982, núm. 25, pàg. 86.

que s'han exclòs del treball els subdirectors generals, els quals són càrrecs de lliure designació i, per tant, han de ser funcionaris<sup>8</sup>. I també s'ha exclòs la resta d'alts funcionaris de l'Administració catalana, els quals tampoc són elits polítiques de l'administració, malgrat que la seva influència en la presa de decisions polítiques és clarament superior a la de la resta de funcionaris<sup>9</sup>.

A la resta de comunitats autònomes espanyoles també hi trobem diversos càrrecs que, seguint el model de l'Administració central, se situen entre els consellers i els subdirectors generals. El nombre d'aquests càrrecs i la seva denominació varia segons la comunitat autònoma. Com es pot veure en el quadre següent<sup>10</sup> hi ha vice-consellers, subsecretaris, secretaris generals, secretaris generals tècnics, secretaris tècnics, directors generals, directors regionals,

---

<sup>8</sup> La qual cosa no vol dir que no es puguin fer servir criteris polítics per nomenar-los, com ho manifesta Alejandro Nieto (NIETO, A. "La Administración y la burocracia del Estado en la década de los ochenta" A *Revista Vasca de Administración Pública* 1985, núm. 13, pàg. 180). Els càrrecs de lliure designació són «tal y como prevé la legislación sobre funcionarios públicos, aquellos puestos de la Administración que, debiendo estar clasificados con ese carácter en las relaciones de puestos de trabajo y previa convocatoria pública al efecto, se proveen discrecionalmente por el Gobierno o autoridades inferiores entre funcionarios de carrera». «Se trata también, en verdad, de una designación política, pero entre un círculo específico de candidatos (lo que muchas veces conlleva el que las personas elegidas lo sean por sus conocimientos profesionales, más que por su adscripción partidocrática)» «La libre designación presume, por tanto, una cierta sintonía política o al menos, cierta afinidad entre quien designa y quien es designado, dando pie a que se entable una relación de lealtad cuya quiebra puede llevar aparejada el cese del funcionario en el puesto» (JIMÉNEZ ASENSIO, R.; MESA DEL OLMO, A. *La libre designación en la función pública vasca*. Bilbao: Manu Robles-Arangiz Institutua, 1993, pàg. 20, 69). És per això que en els càrrecs de lliure designació cal parlar de politització relativa.

<sup>9</sup> Així, per Alfio Mastropaolo «nella nuova versione di burocrazia da un lato si colloca una massa impiegatizia fortemente dequalificata, anche per il diffondersi di procedure automatizzate, racchiusa in un apparato ipertrofico ed utilizzata altresì come massa di manovra a fini di stabilizzazione sociale e politica, mentre, dal lato opposto, sta una ristretta oligarchia di veri e propri professionisti della politica, che, pur sprofondati nell'anonimato, si sono accaparrati fondamentali responsabilità decisionali e sono così in grado di interloquire direttamente e da pari a pari con gli altri settori del personale politico, con chi controlla il potere economico, coi vertici dei sindacati» (MASTROPAOLO A. *Saggio sul professionismo politico*. Milà: Franco Angeli, 1984, pàg. 103). No obstant això, qualsevol funcionari pot arribar a influir, poc o molt, en la presa de decisions polítiques, ja que «as soon as it is recognized that policy formation is a lengthy process in which all administrators, whether politicians or civil servants, must play a part, the role of civil servants in the 'politics' of a country appears considerable» (BLONDEL, J. *Voters, Parties, and Leaders*. Harmondsworth: Penguin Books Ltd., 1974, pàg. 184-185).

<sup>10</sup> Aquest quadre s'ha elaborat a partir de l'estudi de Rafael Jiménez Asensio sobre els llocs de designació política en les administracions públiques (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. 90-91).

directors, etcètera.

Quadre 3

**CÀRRECS DE DESIGNACIÓ POLÍTICA EN LES DIVERSES COMUNITATS AUTÒNOMES**

ANDALUSIA	vice-consellers	sec. generals tècnics	dir. generals
ARAGÓ	directors generals	"	
ASTÚRIES	vice-consellers	secretaris tècnics	directors generals
BALEARS	secretaris generals tècnics	directors generals	<sup>12</sup>
CANÀRIES	vice-consellers	sec. generals tècnics	directors generals
CANTÀBRIA	secretaris generals tècnics	directors regionals	<sup>13</sup>
CASTELLA-LA MANXA	vice-consellers	sec. generals tècnics	dir. gen.
CASTELLA I LLEÓ	secretaris generals	directors generals	
CATALUNYA	secretaris generals	directors generals	
EXTREMADURA	secretaris generals tècnics	directors generals	
GALÍCIA	secretaris generals	sec. generals tècnics	dir. generals
MADRID	vice-consellers	sec. generals tècnics	directors generals
MÚRCIA	secretaris generals	directors generals	<sup>13</sup>
NAVARRA	directors generals		

<sup>11</sup> Són càrrecs de lliure designació i, per tant, han de ser funcionaris.

<sup>12</sup> Tots tenen el mateix nivell jeràrquic.

<sup>13</sup> Tots dos tipus de càrrecs tenen el mateix nivell jeràrquic i són càrrecs de lliure designació.

<sup>14</sup> Els directors generals han de ser *preferentment* funcionaris.

<sup>15</sup> També hi ha secretaris sectorials.

LA RIOJA	secretaris generals tècnics	directors generals	16	
PAÍS BASC	vice-consellers	secretaris generals	directors	17
VALÈNCIA	subsecretaris	directors generals		

Els secretaris generals i els directors generals no són els únics càrrecs de designació política de l'Administració catalana, la qual cosa em permet afirmar que l'Administració catalana, a diferència de les administracions que segueixen el "model Whitehall"<sup>16</sup>, és una administració formalment polititzada<sup>19</sup>: hi ha una àmplia zona de càrrecs de designació política dins de l'estructura piramidal administrativa. Cal justificar, doncs, per que s'estudien els secretaris generals i els directors generals i es deixen al marge altres càrrecs que també són designació política, de confiança política, no funcionarial, entre els quals es poden destacar els següents: càrrecs amb rang assimilat a secretari general o a director general, directors de serveis, caps de gabinet i assessors.

Al meu entendre, els secretaris generals de cada departament i els directors generals que estan al capdamunt d'una direcció general són els càrrecs polítics que més participen en l'elaboració de polítiques dins dels seus respectius departaments i els que més influeixen en el disseny de l'estructura administrativa<sup>20</sup>. Pel que fa

<sup>16</sup> Tots tenen el mateix nivell jeràrquic.

<sup>17</sup> Els secretaris generals tenen rang de vice-consellers.

<sup>18</sup> Malgrat que des de fa temps la Gran Bretanya ha estat el símbol per excel·lència d'una funció pública apolítica, vegeu també: FORTIN, Y. "La fin du 'Civil Service' apolitique et fermé?". A: *Pouvoirs*. 1986, núm. 37, pàg. 71-86; LEE, M. "Fonctionnement du Gouvernement et rôle du Premier ministre sous Mme Thatcher". A: *Pouvoirs*. 1986, núm. 37, pàg. 45-57.

<sup>19</sup> El que Rafael Jiménez Asensio i Ade. "Mesa anomenen "politització estructural" (JIMÉNEZ ASENSIO, R.; MESA DEL OLMO, A. *La libre designación en la función pública vasca*. Bilbao: Manu Robles-Arangiz Institutua, 1993, pàg. 21).

<sup>20</sup> Així ho considera també 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. 1388.

als directors generals, aquests són els que dirigeixen políticament les diverses divisions sectorials que hi ha en els catorze departaments de l'Administració catalana i, per tant, l'exercici de les seves funcions incideix clarament en les polítiques que es porten a terme a Catalunya. Els secretaris generals, els quals són la segona autoritat dels departaments, són, com intentaré demostrar més endavant, els que dirigeixen quotidianament els departaments i no només hi incideixen des del punt de vista tècnic, com es desprèn de la regulació de les seves funcions, sinó que també hi tenen una gran influència política. Així doncs, tot i que en el primer capítol s'estudiaran amb més profunditat la figura del secretari general i la del director general, ja es pot anticipar, per justificar-ne l'estudi, que són els que porten el pes polític de l'Administració de la Generalitat. A més, uns i altres formen part de l'estructura administrativa i, fins i tot, la conformen, ja que no només es pot dir que l'estructura administrativa té com a fonaments les diverses secretaries generals i direccions generals, sinó que els seus titulars s'encarreguen de desenvolupar-la. La resta de càrrecs de designació política, amb algunes excepcions, no tenen tant de protagonisme ni en la direcció política ni en l'estructura de l'Administració.

Les persones que ocupen un càrrec assimilat a secretari general (com, per exemple, el secretari general d'Esports o el vice-president executiu del Comitè Assessor per a l'Estudi de l'Organització de la Generalitat de Catalunya) no participen en el consell tècnic, que és la reunió setmanal que fan els secretaris generals dels diversos departaments i que, com veurem, és d'una gran importància política, ni tampoc assumeixen les funcions que l'article 13 de la Llei 13/1989 assigna als secretaris generals. Acostumen a ser càrrecs que estan assimilats al rang de secretari general per les funcions que específicament els són encomanades i, sobretot, per les persones que els van ocupar per primer cop, les quals, per la seva personalitat, van elevar el rang d'un càrrec que potser hauria d'haver tingut el de director general. És per això que, tots aquells càrrecs que tenen rang equivalent al de secretari general i no assisteixen al consell tècnic ni tenen les funcions de l'article 13 de la Llei 13/1989, no han estat inclosos en aquest treball d'investigació. L'única excepció és el secretari general de la Presidència, que poques vegades assisteix al consell tècnic i que té unes funcions que s'assimilen

més a les d'un conseller, i que, en canvi, he inclòs a l'estudi per la seva inqüestionable rellevància política, no només dins del Departament de la Presidència sinó també en tota l'Administració catalana. Finalment, pel que fa al director general de la Funció Pública, que té rang de secretari general, també s'ha inclòs en el treball, però no dins del grup dels secretaris generals sinó dins del grup dels directors generals, ja que no assisteix al consell tècnic, és al capdamunt d'una direcció general i assumeix les funcions que s'assignen als directors generals.

Els que tenen un càrrec assimilat a director general (directors d'entitats autònomes, d'instituts i d'escoles de l'Administració, directors d'àrea del Servei Català de la Salut, etcètera), malgrat estar vinculats a un departament, acostumen a ser individus poc vinculats al funcionament quotidià del departament, amb una activitat que té un elevat grau d'independència respecte de l'estructura departamental, i no són càrrecs que dirigeixen una àrea molt limitada de l'Administració que no ha aconseguit la categoria de direcció general<sup>21</sup>. No obstant això, aquí també trobem alguna excepció, és a dir, alguns càrrecs amb rang equiparat al de director general que, per la seva importància i per la seva gran vinculació amb el departament, també he inclòs en aquest estudi:

- El director del Gabinet Jurídic Central del Departament de la Presidència, que és l'òrgan directiu de tots els assumptes d'assessorament jurídic i contenciosos amb interessos de l'Administració de la Generalitat i que té un funcionament i una estructura molt similars als d'una direcció general.

- Els gerents de la Gerència en matèria de Protecció Civil i de la Gerència de Seguretat Vial del Departament de Governació. Des de la secretaria general del mateix departament em van recomenar que també es tinguessin en consideració per la seva importància política i per la seva vinculació i participació en l'estructura del Departament.

- L'Interventor General del Departament d'Economia i Finances, que s'encarrega de la comptabilitat pública i de fiscalitzar els actes, documents i expedients de tipus econòmic, a més de participar directament en la negociació del

---

<sup>21</sup> A més, cal reconèixer que és una tasca realment difícil aconseguir saber quants càrrecs hi ha a l'Administració catalana amb rang equivalent al de director general.

pressupost.

- El director de l'Institut Català de la Salut del Departament de Sanitat i Seguretat Social, que és sense cap dubte l'institut més important d'aquest departament i, fins i tot, de l'Administració catalana.

Quant als directors de serveis (tot i que seria més correcte parlar en singular perquè només n'hi ha un en tota l'Administració catalana), també tenen rang de director general. La figura del director de serveis va ser creada (envoltada de polèmica) per la Llei 13/1989, de 14 de desembre, amb l'objectiu de descarregar de funcions tècniques els secretaris generals dels "macrodepartaments". És doncs, una figura que té un perfil eminentment tècnic, que participa molt poc en l'elaboració de polítiques dins del departament i que actualment és pràcticament inexistent en l'Administració catalana. És per això que tampoc s'ha inclòs en aquesta investigació.

La figura del cap de gabinet és realment sorprenent. La seva regulació és gairebé inexistent i poc precisa, la qual cosa comporta que hi hagi una gran heterogeneïtat entre les persones que ocupen aquest càrrec. N'hi ha uns (pocs) que tenen molt de poder -poder polític- dins del departament, que constantment despatxen amb el conseller i que exerceixen una notable influència política en els seus departaments. N'hi ha d'altres (la majoria) que són només un simple secretari particular del conseller o que es limiten a fer de relacions públiques, sense cap pes ni influència política<sup>22</sup>. A més, cal dir que no tots els consellers tenen caps de gabinet: no és una figura preceptiva com, posem per cas, la del secretari general. I fins i tot a vegades es dona la paradoxa que alguns alts càrrecs que pertanyen a departaments on hi ha cap de gabinet es pensen que no n'hi ha, i també passa a la inversa, és a dir, hi ha alts càrrecs que pertanyen a departaments on no hi ha cap de gabinet i que, en canvi, sabrien assenyalar-lo amb el dit<sup>23</sup>. Com és fàcil

---

<sup>22</sup> Alfonso de Alfonso Bozzo justifica el poc pes o, fins i tot, la inexistència dels gabinets dels consellers amb l'absoluta llibertat en el nomenament de secretaris generals i directors generals, la qual cosa no fa necessària la preeminència dels gabinets (ALFONSO, A. de. "Los 'altos cargos' de la Generalitat: ¿administradores o políticos?". A: *Revista de Estudios Políticos*. 1982, núm. 25, pàg. 86).

<sup>23</sup> En capítols posteriors podrem comprovar l'heterogeneïtat que hi ha entre caps de gabinet i la manca de definició del perfil d'aquesta figura.



d'entendre, una figura com aquesta, que ni de bon tros s'assembla a la figura del director de gabinet francès<sup>24</sup>, difícilment es pot incloure en un estudi sobre elits polítiques de l'Administració.

Finalment, pel que fa als assessors, el desconcert és absolut<sup>25</sup>. És del tot impossible saber quants assessors hi ha a l'Administració catalana<sup>26</sup>, i encara més difícil saber qui són. En uns casos se sap que hi ha un assessor sobre una determinada qüestió però no la persona, amb nom i cognoms, que assessora; en altres casos, se sap que hi ha una persona que és assessora d'un departament i, en canvi, no s'aconsegueix saber de què és assessora, i, fins i tot, en alguna ocasió

---

<sup>24</sup> Per percebre la importància d'aquesta figura vegeu GREGOIRE, R. "Los problemas de la tecnocracia y el papel de los expertos". A: *Revista de Estudios Políticos* 1963, núm. 131, pàg. 162; VEDEL, G. "Los problemas de la tecnocracia en el mundo moderno y el papel de los expertos". A: *Revista de Estudios Políticos* 1963, núm. 131, pàg. 180-181; SIWEK-POUYDESSEAU, J. *Le personnel de direction des ministères*. Paris: A. Colin, 1969; SIWEK-POUYDESSEAU, J. "Les cabinets ministériels". A: Institut Français des Sciences Administratives *Les Superstructures des Administrations Centrales*. Paris: Editions Cujas, 1973, pàg. 27-47; SULEIMAN, E. N. *Politics, Power, and Bureaucracy in France*. Princeton (Nova Jersey): Princeton University Press, 1974, pàg. 181-200; THUILLIER, G. "Le chef de cabinet du ministre". A: *La Revue Administrative*, 1981, núm. 204, pàg. 587-590; THUILLIER, G. *Les cabinets ministériels*. Paris: Presses Universitaires de France, 1982, pàg. 13; DREYFUS, F. "Les cabinets ministériels: du politique à la gestion administrative". A: BIRNBAUM, P. (ed.). *Les élites socialistes au pouvoir*. Paris: Presses Universitaires de France, 1985, pàg. 87-104; CARCASSONE, G. "Typologie des cabinets". A: *Pouvoirs*, 1986, núm. 36, pàg. 90; RIGAUD, J. "Pouvoir et non-pouvoir du ministre". A: *Pouvoirs*, 1986, núm. 36, pàg. 10; LEEMANS, A. F. "La carrière dans la Fonction publique: évolution récente dans les pays européens". A: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1987, núm. 1, pàg. 84; NAK-İN, S. *Les ministres de la Ve République Française*. Paris: Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1988, pàg. 174; PFISTER, T. "L'usurpation de pouvoir des cabinets ministériels". A: *Le débat*, 1988, núm. 52, pàg. 32-40; QUERMONNE, J. L. *L'organització administrativa de l'estat*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1993, pàg. 57-60.

<sup>25</sup> Aquest desconcert també el trobem, per exemple, a l'Administració espanyola (NIETO, A. "La Administración y la burocracia del Estado en la década de los ochenta". *Revista Vasca de Administración Pública*, 1985, núm. 13, pàg. 180).

<sup>26</sup> Això també passa en altres administracions d'altres comunitats autònomes (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. 91; JIMÉNEZ ASENSIO, R.; MESA DEL OLMO, A. *La libre designación en la función pública vasca*. Bilbao: Manu Robles-Arangiz Institutua, 1993, pàg. 47). I també en altres administracions estrangeres. Així Ezra N. Suleiman reconeix que «it is often difficult to know the exact number of members that a minister bring into his cabinet» (SULEIMAN, E. N. *Politics, Power, and Bureaucracy in France*. Princeton (Nova Jersey): Princeton University Press, 1974, pàg. 188).

hi ha hagut assessors que no han arribat a saber mai de què han estat assessors<sup>27</sup>. El càrrec d'assessor a l'Administració catalana, que quasi sempre té funcions que poden ser perfectament assumides pels mateixos directors generals o per alts funcionaris del departament, sovint se l'ha qualificat com una espècie de "cementiri d'elefants", en el sentit que molts dels que han arribat a ser assessors anteriorment han tingut algun càrrec de responsabilitat política (de secretari general o de director general) dins de l'Administració i que se'ls ha donat el càrrec d'assessor per recompensar-los o perquè tinguin un final feliç des del punt de vista professional<sup>28</sup>. És per això que a mesura que han anat passant els anys i, per tant, ha anat augmentant el nombre d'ex-càrrecs de designació política, el nombre d'assessors s'ha anat multiplicant<sup>29</sup>. Es pot dir que, en teoria, la principal funció d'un assessor a l'Administració és assessorar sobre determinades qüestions persones que, també teòricament, les haurien de conèixer, és a dir, que els assessors en algunes ocasions -quan assessoren- el que fan és eixugar el desconeixement sobre determinats aspectes que tenen els secretaris generals i eis

---

<sup>27</sup> Adela Mesa defineix la figura dels assessors de la manera següent. «Se trata de personal al margen de la línea jerárquica de los cargos de designación, realizan trabajos atípicos contribuyendo, en definitiva, a la burocratización -en el peor sentido del término- de la Administración» (MESA DEL OLMO, A. "Crisis fiscal y determinación de las retribuciones a los altos cargos de la administración". A: *Inguruak*. 1992, núm. 7, pàg. 181). Des del meu punt de vista, però, posats a no fer, n'hi ha molts que ni contribueixen a l'esmentada burocratització

<sup>28</sup> Això no passa només a Catalunya. Així, per exemple, «l'administration grecque comptait une pléthore de comités et de conseils dont les missions auraient très bien pu être assumées par le personnel titulaire. Les membres de ces comités et conseils étaient rémunérés et les nominations étaient souvent une manière de remercier des amis politiques» (VERNARDAKIS, G.; PASTATHOPOULOS, C.D. "La haute fonction publique en Grèce". A: *Revue Internationale des Sciences Administratives*. 1990, núm. 1, pàg. 731).

<sup>29</sup> Així ho fa notar també Rafael Jiménez Asensio, el qual, a més, observa com els pas d'un govern monocolor a un govern de coalició també multiplica el nombre d'assessors (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: HAAE/IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1388, 1397). Sobre això Adela Mesa dona les següents dades aproximades: «la figura de los asesores ha pasado de los 9 que contaba el gobierno monocolor del PNV en 1986 a 58 durante el gobierno de coalición PNV/PSOE (datos de 1990); y a los 85-87 que presentaba el tripartito PNV/EA EE. En la actualidad, con el gobierno PNV/PSOE/EE, superan el centenar» (MESA DEL OLMO, A. "Crisis fiscal y determinación de las retribuciones a los altos cargos de la administración". A: *Inguruak*. 1992, núm. 7, pàg. 181).

directors generals<sup>30</sup>. Per tant, un paràmetre per percebre aquest desconeixement podria ser el nombre d'assessors que els rodegen, i potser és per això que sovint no es vol fer públic quants i quins assessors hi ha en els departaments<sup>31</sup>. Però també és cert que aquells que tenen responsabilitat política dins dels departaments no ho abasten tot i que en qüestions molt especialitzades, molt puntuals i molt conjunturals, requereixen els serveis d'un assessor que domini el tema<sup>32</sup>, la qual cosa difícilment justificaria el caràcter permanent d'un nombrós equip d'assessors<sup>33</sup>. Finalment, la quantitat d'assessors que té una administració també pot ser un element per mesurar el seu nivell de politització<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> «Y es que los colaboradores personales del gobernante, en lugar de limitarse a ayudarle a pensar y a filtrarle una información seleccionada, tienden a tomar decisiones por su cuenta, suplantando -y en todo caso, duplicando- a los administradores formales» (NIETO, A. *La organización del desgobierno*. Barcelona Ariel, 1984, pàg. 39)

<sup>31</sup> Per Alejandro Nieto, «las asesorías y gabinetes son susceptibles de dos clases de degeneración: personal y funcional. Existe degeneración personal cuando se utilizan como refugio donde encuentran su ración de presupuesto o bien personajes, a los que se ha desposeído de su cargo pero a los que no se quiere perjudicar económicamente, o bien amigos políticos que no están legitimados para ocupar un puesto funcional. La degeneración funcional -mucho más grave que la anterior- implica la transformación de las vías ordinarias del proceso de toma de decisiones mediante la suplantación de los órganos formales por estos otros, cuyas competencias y funciones son ambiguas y que, por ende, pueden adquirir fácilmente una enorme importancia que no se refleja en las leyes» (NIETO, A. *La organización del desgobierno*. Barcelona Ariel, 1984, pàg. 37-38)

<sup>32</sup> I, per tant, com diu Manuel Álvarez, a mesura que les societats s'han anat complicant, la presència d'assessors en els òrgans de gestió política d'aquestes societats s'ha fet més necessària. No obstant això, Manuel Álvarez dona més importància al fet que la presència d'assessors pot ser demostració i conseqüència «de causes patològiques endògenes, unas a la propia organización, y exógenas otras, por lo que sería bueno que los poderes controladores estuviesen muy atentos al crecimiento orgánico que es ya y a todas luces excesivo, fruto de múltiples causas, como las políticas, presiones burocráticas, afán de prestigio, mimetismo con la Administración del Estado y cuando no consecuencia de la lucha competencial con el Estado» (ÁLVAREZ, M. "La potestad organizatoria de las comunidades autónomas". A: *Revista de Administración Pública* 1984, núm. 105, pàg. 161)

<sup>33</sup> Com, per exemple, l'equip d'assessors que, des del nomenament de Joan M. Puigals com a conseller d'Ensenyament, hi ha en aquest departament.

<sup>34</sup> Així ho considera també Rafael Jiménez Asensio, el qual considera que allò que és més censurable dels assessors «no es tanto su existencia como la carencia absoluta de regulación, esto es, el establecimiento de límites rígidos que eviten un crecimiento desmesurado e incontrolado de este tipo de figuras, así como una utilización de los presupuestos públicos como medio de repartir recompensas entre los acólitos políticos» (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. HAAE/IVAP, 1991, vol. III, pàg. 1368-1369).

Però malgrat excloure prèviament de l'univers objecte d'estudi aquests càrrecs de designació política, vaig voler assegurar-me de la idoneïtat d'aquest criteri. És per això que alguns d'ells -i ara avanço la metodologia feta servir- també els vaig entrevistar personalment: tots els caps de gabinet (dotze), l'únic director de serveis i diversos càrrecs amb rang de director general de diversos departaments (un del Departament de Governació, dos del Departament d'Economia i Finances, quatre del Departament de Sanitat i Seguretat Social, un del Departament de Justícia, un del Departament de Benestar Social i un del Departament de Comerç, Consum i Turisme). Després d'aquestes entrevistes vaig comprovar la validesa d'aquest criteri d'exclusió, ja que, en general, vaig percebre el seu allunyament respecte del departament al qual pertanyen, la gran autonomia de gestió i el desconeixement, com ells mateixos van admetre, de molts aspectes de l'Administració, a més d'una projecció política força reduïda de la seva activitat quotidiana.

Així doncs, l'objecte d'estudi d'aquesta tesi, tret d'algunes excepcions, són els secretaris generals i els directors generals. Però cal limitar-lo encara més: el que s'ha fet és una fotografia dels alts càrrecs de l'Administració, ja que s'han estudiat aquells que eren secretaris generals o directors generals en el moment en què es va fer l'anàlisi empírica i, per tant, no s'han estudiat a tots els que ho han estat des del 1980. Vaig voler fer, doncs, un estudi dels alts càrrecs en actiu, és a dir, d'aquells que eren secretaris generals o directors generals al final de la tercera legislatura i al començament de la quarta (primer trimestre del 1992). Crec que després de gairebé dotze anys de ple funcionament de l'Administració catalana es pot parlar d'una Administració molt consolidada i amb maduresa política -sempre sota les ordres d'un govern format pels mateixos dos partits i, per tant, sense cap "depuració"<sup>35</sup> massiva dels càrrecs polítics de l'Administració- i administrativa -ja fa temps que s'han aprovat les principals lleis que afecten l'Administració, que veurem més endavant, i, per tant, ja s'ha fet el rodatge d'aquestes lleis. És, en definitiva, un estudi sobre les principals elits polítiques en actiu d'una Administració

---

<sup>35</sup> El terme "depuració" referit a les elits de l'Administració, el trobem en. BARDOS, F. "Les fonctionnaires et le pouvoir politique". A: *Pouvoirs*. 1981, núm. 20, pàg. 101

gran i madura d'una comunitat autònoma d'Espanya, i no és un estudi retrospectiu, tot i que el personal que finalment ha estat objecte d'estudi suposa gairebé el 50% del total de persones que han estat secretaris generals o directors generals des del 1980 fins el 1994, ja que un percentatge elevat dels alts càrrecs estudiats ja fa anys que ho són i encara ho són avui, la qual cosa em permet parlar d'una certa estabilitat en aquests càrrecs<sup>36</sup>.

I per conèixer exactament quantes i quines persones s'ha estudiat, cal saber les secretaries generals i les direccions generals (a més de les excepcions esmentades) que hi havia en el moment en què es va fer aquest estudi: cal saber quina era l'estructura de l'Administració de la Generalitat de Catalunya al final de la tercera legislatura.

#### DEPARTAMENT DE LA PRESIDÈNCIA

Secretaria General de la Presidència  
 Secretaria General Adjunta de la Presidència  
 Direcció General d'Afers Interdepartamentals  
 Direcció General del Diari Oficial i de Publicacions  
 Direcció General de l'Esport  
 Direcció General de Joventut  
 Direcció General de Serveis d'Informàtica  
 Direcció General de Serveis de Telecomunicació  
 Direcció General de Coordinació i Seguiment Sectorial  
 Direcció General d'Adequació a les Comunitats Europees  
 Gabinet Jurídic Central

---

<sup>36</sup> Aquesta estabilitat o "grau de permanència", ja la va preveure a principis dels anys vuitanta Alfonso de Alfonso Bozzo (ALFONSO, A. de. "Los 'altos cargos' de la Generalitat: ¿administradores o políticos?". A. *Revista de Estudios Políticos*. 1982, núm. 25, pàg. 90).