

I. ESPAÑA

ADMINISTRACION DE PERSONAL Y ESTRUCTURA ORGANIZATIVA: EL CASO DEL PERSONAL CIVIL DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS (*)

SUMARIO: I. LAS PAUTAS INSTITUCIONALES Y OCUPACIONALES.—II. LOS CIVILES EN LAS FUERZAS ARMADAS: UN UNIVERSO HETEROGÉNEO: A) *El número y la distribución del personal civil.* B) *La organización de la administración de personal.*—III. CAMBIO Y PERSONAL CIVIL: A) *Tipos de reclutamiento del personal civil.* B) *El agrupamiento.* C) *La movilidad.* D) *Profesionalización y burocracia militar.* 1. La especialización. 2. Las tareas.—IV. CIVILIZACIÓN Y PERSONAL CIVIL. UN MODELO INTERPRETATIVO: A) *Grado de apertura organizativa.* B) *Tipo de civilización.* C) *Las variables organizativas y la civilización.*

I. LAS PAUTAS INSTITUCIONALES Y OCUPACIONALES

Una de las corrientes que han analizado la transformación de las fuerzas armadas contemporáneas ha subrayado la existencia de una tendencia evolutiva en la organización militar desde un formato institucional hacia otro ocupacional. De manera simplificada se podría decir que el rasgo esencial de una institución es que se legitima en términos de valores y normas, mientras que una ocupación se define en términos de mercado.

Los conceptos de institución y ocupación son tipos puros, construcciones teóricas que permiten aprehender la organización militar desde una perspectiva dinámica, de ahí que sea necesario apoyarse en datos concretos para operativizar el modelo de cambio. La cualificación profesional de los efectivos es, posiblemente, una de las claves más importantes de la tendencia organizativa. La formación del personal de las fuerzas armadas equivalente a la de sus homólogos en la población activa, que sea al mismo tiempo funcional a la sociedad civil y a la organización militar, y por tanto transferible directamente de una a otra, responde a una orientación ocupacional de mercado. Por el contrario, la formación dirigida exclusivamente a ser funcional en la organización militar corresponde al tipo institucional. De acuerdo con estas premisas habrá segmentos organizativos en los que predominen la formación y los valores intercambiables con la sociedad

(*) Una primera versión de este artículo se presentó como ponencia a las I Jornadas de Fuerzas Armadas y Sociedad, «La institución militar española en proceso de cambio», con el título *El personal civil al servicio de la Administración militar*. Reiteramos nuestro agradecimiento a Miguel Silva que nos sugirió el tema, al Ministerio de Defensa por proporcionarnos el acceso a algunos datos y a José Antonio OLMEDA por sus acertados comentarios. La responsabilidad del texto es únicamente nuestra.

civil y otros que no lo sean. El resultado será una organización plural, que se desenvuelve según una pauta matricial entre los valores institucionales privativos y los de la estructura social general (1).

Otro de los datos frecuentemente empleados para detectar las tendencias evolutivas de la organización militar es la proporción de civiles en las fuerzas armadas. El incremento de este tipo de personal se ha subrayado como uno de los hechos con el que se afirma la influencia de los segmentos ocupacionales en la organización. Los civiles son contratados supuestamente para la realización de trabajos que antes ejecutaba el personal militar y que requieren una considerable diversificación de conocimientos. Por otro lado, la influencia ocupacional también se acompaña de un aumento en el número de contratos con empresas privadas para la realización de tareas que exigen un alto grado de complejidad tecnológica. En otras palabras, la pauta ocupacional implica que para determinados trabajos se abandone la organización formal militar y la formación tradicional del soldado profesional para recurrir a los contratos con empresas privadas y al empleo de personal civil (2).

Consecuentemente con lo expuesto se pueden distinguir, al menos, cuatro variables con el propósito de diagnosticar la vigencia de las pautas institucionales y ocupacionales en unas fuerzas armadas concretas:

— El tipo de valores predominantes entre sus miembros. El predominio de los sentimientos, de la aceptación de los grupos internos, del corporativismo, y de los criterios normativos como instancia de integración orgánica son buenos ejemplos de características institucionales. La racionalidad, la construcción del prestigio por referencias externas a la organización, el individualismo y la integración orgánica funcional en lugar de por adscripción corresponden a un tipo de mentalidad ocupacional.

— El tipo de formación y capacitación profesional y las tecnologías empleadas. La formación y las técnicas de «arsenal», es decir, de uso interno exclusivamente son más abundantes en las organizaciones de tipo institucional, mientras que las tecnologías y conocimientos «industriales» se em-

(1) Véase R. BAÑÓN y J. A. OLMEDA, «El estudio de las Fuerzas Armadas», en la obra de los mismos autores *La Institución Militar en el Estado contemporáneo*, Alianza Universidad (en prensa). Sobre el modelo institucional-ocupacional, véanse MOSKOS, Charles C., «La nueva organización militar: ¿Institucional, ocupacional o plural?», en BAÑÓN y OLMEDA, *op. cit.*; del mismo autor, «Armed Forces and Society: Independent or Dependent Variable?», ponencia presentada al X Congreso Mundial de Sociología, México, D.F., agosto 1982; *From Institution to Occupation: Trends in Military Organization*, «Armed Forces and Society», vol. 4, núm. 1, 1977, pp. 41-50; JANOWITZ, MORRIS, *From Institutional to Occupational: The Need for Conceptual Clarity*, «Armed Forces and Society», vol. 4, núm. 1, 1977, pp. 51-54, y COTTON, Charles A., *Institutional and Occupational Values in Canada's Army*, «Armed Forces and Society», vol. 8, núm. 1, 1981, pp. 99-110.

(2) MOSKOS, Ch., «La nueva organización...», *op. cit.* Este autor realiza una fructífera distinción entre las variables de valores ocupacionales atribuibles a los individuos y subyacentes en su formación, y las variables organizativas. Asimismo podría incluirse en esta referencia la contraposición de FELD entre organización «competitiva» y «primitiva», o la distinción entre tecnologías industriales y las de arsenal. Véase FELD, Maury D., *The Structure of Violence. Armed Forces as Social Systems*, Sage, Londres y Beverly Hills, 1977, pp. 85 y ss.

plean más extensamente en las organizaciones ocupacionales (3). Los criterios de intercambio y confluencia tecnológica entre la organización militar y el resto de las organizaciones sociales productivas constituyen el aspecto nodal de la tendencia ocupacional.

— La razón civiles/militares. Una alta proporción de civiles respecto al total de personal suele acompañar generalmente a un formato ocupacional, ahora bien, un importante contingente de civiles no tiene por qué implicar necesariamente la existencia de una organización ocupacional, la *civilización* de las fuerzas armadas, que tiene su más claro exponente en las tecnologías empleadas, se manifiesta, asimismo, en el aumento del número de civiles que prestan sus servicios de modo permanente en los ejércitos (4). La organización ocupacional es, sin duda, una organización civilizada.

— Los criterios de organización, los objetivos y los valores que se emplean. Por realizar una falsa contraposición, pero que es útil para ilustrar lo que se pretende, puede afirmarse que las consideraciones de eficacia y economía se enfrentan a las de imagen y cohesión social interna. Los criterios de organización institucionales son primordialmente sociales, de integración de los miembros en el grupo, y psicológicos, para la mayor interiorización de valores diferenciales. En la organización ocupacional los criterios son de carácter técnico, es decir, de adecuación de medios a fines para la consecución de objetivos materiales. Los criterios organizativos son, por tanto, congruentes con los objetivos y, por eso, oscilan desde la solidaridad hasta la eficacia. En otro plano, los objetivos pueden ser la autosuficiencia, de modo que se pretenda crear un microcosmos, o bien el establecimiento de una organización competitiva. Un reflejo fácilmente observable de estos antagonismos se encuentra en la opción entre una organización que trata de fabricar y socializar la mayor parte de lo que consume, ya sean materiales o servicios, y otra que adquiere en el exterior mediante contrato los servicios o materiales que precisa cuando la economía y la calidad quedan así mejor garantizadas. De un modo menos abstracto, se trata de la diferencia

(3) Para la distinción entre desarrollo tecnológico de «arsenal» e «industrial», véase FELD, *op. cit.*, p. 86. Desde la perspectiva de la función pública, un tipo de formación de arsenal es aquella que principalmente se aplica a la administración de pertenencia, y no suele ser de utilidad para otras administraciones ni en las organizaciones sociales en general. Un ejemplo ilustrativo puede encontrarse en la formación teórico-jurídica de los funcionarios del Cuerpo General Técnico de la Administración Civil Central del Estado en el supuesto de que carecieran de la capacidad de gestionar organizaciones. Por el contrario, los funcionarios de un cuerpo de médicos o juristas podrán ejercer su profesión dentro y fuera de las administraciones públicas indistintamente. De cualquier modo, este planteamiento puede inducir a la simplificación de la realidad —por ejemplo, si se llegara a afirmar sin más que el Arma de Infantería es institucional y el Cuerpo Jurídico Militar es ocupacional—; es necesario, por tanto, apreciar otras variables. Para una consideración general del concepto de institución respecto a la administración pública española, véase GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, 8.ª ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1982, pp. 641-645.

(4) Para el término *civilización*, véase BAÑÓN, R., y OLMEDA, J. A., *op. cit.* Una primera formulación del concepto en JANOWITZ, Morris, *The Professional Soldier*, Free Press, Nueva York, 1971, pp. X y ss.

entre unas fuerzas armadas que cuentan con cuerpos de juristas, economistas, psicólogos o sacerdotes, y las que contratan los estudios o servicios cuando les son necesarios.

Con objeto de contrastar el modelo institucional/ocupacional en un caso concreto, las páginas siguientes se dedican al estudio del personal profesional de las fuerzas armadas españolas. De este modo, se pretende comprobar la relativa vigencia de las pautas descritas y la validez de su formulación en nuestro caso. Sin embargo, vaya por delante que aunque esperamos falsar parcialmente algunas de las tesis —concretamente la supuesta relación entre la presencia de un numeroso contingente de civiles y la organización ocupacional— también creemos haber demostrado lo fructífero del uso del modelo institucional/ocupacional, en especial por lo que respecta a la asociación entre tipo de organización y administración de personal, cualificación del mismo y diseño orgánico.

II. LOS CIVILES EN LAS FUERZAS ARMADAS: UN UNIVERSO HETEROGÉNEO (5)

Los estudios del personal profesional de las fuerzas armadas se suelen centrar generalmente en los militares, sin embargo, existen otros agregados de efectivos, como los civiles, que prestan profesionalmente sus servicios en las fuerzas armadas, y que, como tendremos ocasión de mostrar, son cuantitativamente importantes y cumplen funciones de refuerzo de ciertos parámetros organizativos. Desde luego, este grupo de personal es el que aquí tratamos de analizar en relación con la Institución Militar.

Ahora bien, para la comprensión de cualquiera de los agregados de personal es preciso hacer alguna referencia al conjunto total de recursos humanos de las fuerzas armadas. De este modo se distinguen tres subconjuntos diferenciados: los profesionales militares propiamente dichos; los que efectúan prestaciones personales de carácter obligatorio, es decir, quienes cumplen el servicio militar; y los que aquí denominamos «medios personales civiles» de las fuerzas armadas. Por su número y por la influencia que ejercen en la organización los subconjuntos son desigualmente importantes. Desde luego, el personal militar propiamente dicho tiene gran influencia sobre los restantes efectivos, ya que ocupa orgánicamente los puestos de dirección.

(5) Con posterioridad a la elaboración de este estudio se aprobó la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. En este texto se hace referencia a los funcionarios civiles de la Administración Militar, siendo la primera vez que el ámbito de aplicación de la Ley incluye a este colectivo de funcionarios junto a los de la Administración Civil del Estado. Hecho novedoso, que saludamos y que coincide con las tesis que ya defendíamos en la primera versión de nuestro estudio. Aunque se trata únicamente de un conjunto de medidas de carácter provisional —esperemos que su provisionalidad no se prolongue tanto tiempo como en el caso de las famosas medidas urgentes de Bravo Murillo— hasta el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, la norma mencionada modifica en aspectos formales las características del colectivo que analizamos. Con objeto de recoger las tendencias que en su caso pudiera inducir la Ley, incluiremos algunas notas a pie de página en nuestro texto referidas a este punto.

Bajo el término medios civiles de las fuerzas armadas se esconde un complejo y heterogéneo universo. Primeramente se distinguen dos grupos según mantengan un vínculo directo o indirecto con la Institución Militar. Están directamente relacionados con la misma: el personal civil que presta sus servicios en la organización concentrada y desconcentrada del Ministerio de Defensa y los tres cuarteles generales; el personal de los organismos autónomos dependientes de dicho departamento; y los efectivos civiles empleados en las bases de utilización conjunta hispano-estadounidense. Estos tres tipos de personal constituyen lo que con toda propiedad se denomina personal civil al servicio de la Administración Militar. Están también vinculados directamente a la Institución quienes mediante contrato administrativo realizan trabajos de carácter temporal para la Administración Militar.

Asimismo existe un importante conjunto de trabajadores que de un modo indirecto se relacionan con las fuerzas armadas, ya sea porque se ven afectados por las decisiones que parten de la organización, o porque en determinadas circunstancias, siempre excepcionales, se les pueda aplicar una legislación especial e incluso determinados preceptos de la normativa del personal civil no funcionario de la Administración Militar. Nos referimos a los trabajadores de empresas relacionados con la Defensa —particularmente las enmarcadas en la División de Defensa del Instituto Nacional de Industria y de manera especial las Empresas Nacionales— (6); los efectivos de las empresas concesionarias y contratistas de las fuerzas armadas; una serie de profesionales de libre ejercicio (7); y en situaciones muy especiales se podría incluir al personal que trabaja en las empresas afectadas por la Ley Básica de Movilización Nacional (8).

El personal civil al servicio de la Administración Militar puede clasificarse aparte de los criterios de ubicación organizativa, atendiendo al vínculo jurídico que mantienen con la institución. De esta manera se distingue entre funcionarios y no funcionarios. Los primeros se rigen de acuerdo con el derecho administrativo y los segundos están sujetos a la legislación laboral. En ambos casos los reglamentos que se les aplican marcan una clara diferencia respecto al resto de los funcionarios civiles y del personal laboral al servicio de las administraciones públicas. Los funcionarios, al igual que acontece en la Administración Civil Central, pueden serlo de carrera o de empleo, y éstos a su vez se dividen en eventuales e interinos (9). La figura

(6) Estas industrias tienen aproximadamente una plantilla de 65.000 trabajadores; véase FIAS ARMENGOL, Vicenç, *La industria bélica en España*, «Revista Mayo», núm. 4, Madrid, enero 1983, p. 73, y del mismo autor, *El poder militar en España*, Laia, Barcelona, 1979, pp. 177 y ss. En circunstancias excepcionales como los estados de excepción o sitio se les puede aplicar determinados preceptos de la legislación del personal civil no funcionario. Hay que recordar, no obstante, que este personal no pertenece en sentido estricto a la Institución Militar.

(7) Quienes realizan servicios, obras o trabajos sin tener establecida una jornada fija y además no están incluidos en el cómputo de personal, es decir, en los «cuadros numéricos» equivalentes de las plantillas orgánicas de los funcionarios para el personal laboral.

(8) Véase FIAS ARMENGOL, V., *El poder militar en España*, op. cit., pp. 133-140.

(9) De igual modo que en la Administración Civil Central del Estado los eventuales ocupan puestos de confianza o asesoramiento no reservados a funcionarios de carrera y los interinos son seleccionados por razones de urgencia para ocupar

del funcionario sólo se da en el personal dependiente del Ministerio de Defensa y sus organismos autónomos, si bien en el último caso cuentan con un estatuto específico. El «personal laboral local», es decir, los efectivos al servicio de la Administración Militar en las bases de utilización conjunta hispano-estadounidense, tienen un ámbito normativo particular derivado de los tratados de amistad y cooperación entre España y los Estados Unidos de América, si bien se rigen también por la misma normativa que el personal civil no funcionario.

Funcionarios y no funcionarios pueden ser clasificados siguiendo otros criterios. Por ejemplo, los segundos se articulan en cinco grupos generales: técnico, administrativo, subalterno, obrero y grupos especiales (10). Los funcionarios se articulan en cuerpos en lugar de reclutarse para puestos de trabajo. De este modo, los funcionarios lo son de cuerpos generales —que desempeñan sus funciones en los tres ejércitos—, cuerpos especiales —adscritos a cada uno de los ejércitos— y cuerpos y escalas a extinguir que dependen, asimismo, de cada uno de los ejércitos (11).

Este formato de la función pública civil al servicio de la Administración Militar es la adaptación para esta administración del modelo desarrollado en la Administración Civil Central del Estado, pero construido de tal forma que significa también una ruptura entre el personal civil de la Institución Militar y el personal de la Administración Civil Central. El hecho más sobresaliente, en este sentido, es la carencia de un nexo entre los cuerpos generales de ambas administraciones. Los funcionarios se reclutan por cauces distintos y su promoción, retribuciones y destinos son, asimismo, inde-

plazas en tanto no sean provistas por funcionarios de carrera. Del mismo modo que en la Administración Central se degenera en la realidad la previsión legal. Véase NIETO, Alejandro (compilador), *Función pública y política burocrática en España*, en «Cuadernos Económicos de Información Comercial Española», núm. 13, Madrid, 1980, especialmente pp. 10-11. Sobre la normativa específica para el personal civil no funcionario, véase el Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio, por el que se regulan las relaciones laborales de trabajo del personal civil no funcionario. Para los funcionarios véase la Ley 103/1966, de 28 de diciembre, por la que se adaptan los preceptos de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado a los funcionarios civiles de la Administración Militar, y el Decreto 703/1976, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de funcionarios al servicio de la Administración Militar.

(10) La casuística de la clasificación de cada grupo es muy extensa; baste decir que, por ejemplo, en el grupo técnico se distingue entre los técnicos de organización de 1.º, 2.º y auxiliar de organización. La legislación recoge como remanente de los primeros años del siglo curiosas definiciones que nos retrotraen a la doctrina de TAYLOR, Frederick W., *Scientific Management*, Nueva York, Harper and Brothers, 1943. Así se define a los técnicos de organización de primera como «... procedente de las categorías profesionales de oficios; ejecuta trabajos relativos a funciones de organización científica del trabajo; cronometraje y estudio del tiempo de todas clases; estudio de mejora de métodos con saturación de equipos con cualquier número de operarios; estimaciones económicas...» (Anexos del Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio, por el que se regulan las relaciones de trabajo del personal civil no funcionario.)

(11) Véase la Ley 103/1966, de 28 de diciembre, por la que se adaptan los preceptos de la Ley de Bases de Funcionarios Civiles del Estado a los funcionarios de la Administración Militar.

pendientes o, dicho más brevemente, no existe movilidad horizontal entre ambas administraciones (12).

Realizada esta primera descripción formal de los medios personales civiles de las fuerzas armadas estamos en condiciones de acotar el campo específico al que dedicamos las páginas siguientes. Analizaremos únicamente el personal civil al servicio de la Administración Militar excluidos los efectivos funcionarios y laborales de los organismos autónomos y el personal laboral local.

Para el estudio de este personal se pueden emplear diferentes enfoques. A primera vista se ofrecen dos alternativas básicas: considerar el personal civil en sí, utilizando las técnicas clásicas de un estudio de administración de personal; o, por el contrario, concebir al personal civil como una variable que nos acerque hacia la comprensión de la organización militar y hacia el estudio de los medios personales que la integran. Evidentemente, adoptaremos el segundo enfoque distinguiendo dos planos de análisis: uno referido a la adecuación del personal civil en cuanto recurso humano a los fines de la organización en su conjunto y a las metas sociales y políticas que tiene establecidas; otro intraorganizativo que relacione la articulación del personal civil con las variables organizativas. Desde la primera perspectiva se tratará de delimitar tres cuestiones: el número de efectivos y su distribución, la forma en que se realiza la gestión del personal y la profesionalización de los efectivos civiles. Por lo que respecta al punto de vista intraorganizativo se intentará acotar las funciones sociales manifiestas o latentes que desarrolla el personal civil y su posición relativa con referencia a la burocracia militar.

A) *El número y la distribución del personal civil*

El número de efectivos civiles al servicio de la Institución Militar es de 42.231 personas, claro es que no se contabilizan en esa cifra los que no están directamente relacionados con las fuerzas armadas, ni los que tienen contrato administrativo para la realización de trabajos de carácter temporal. Este elevado número aumenta, no obstante, cuando se adiciona el contingente de efectivos de los organismos autónomos militares y el personal de las bases de utilización conjunta hispano-estadounidense (13).

(12) La Ley 30/1984, de 2 de agosto, crea tres nuevos Cuerpos generales de la Administración del Estado: el administrativo, el auxiliar y el subalterno, en el que se integran, entre otros, los Cuerpos generales de la misma denominación de la Administración Civil del Estado y de la Administración Militar (véase disposición adicional 9.ª 1.8, 10 y 11). De este modo, se abre una posible vía de movilidad horizontal entre ambas administraciones. No obstante, permanecen cerrados los cauces de movilidad en lo que respecta a los Cuerpos especiales y a extinguir, y el personal laboral. Por tanto, el colectivo afectado es reducido, de 6.629 personas pertenecientes a los tres Cuerpos generales sobre un total de 42.231.

(13) El número exacto de estos efectivos no nos ha sido posible establecerlo; algunas estimaciones lo sitúan entre 3.000 y 4.000 personas. Por otro lado, hay que decir que el propio Departamento de Defensa de los Estados Unidos evaluó en un total de 1.943 el número de los efectivos civiles de nacionalidad española que trabajaban en las bases de utilización conjunta en 1982. El cómputo total de civiles al sumar los que trabajan en los organismos autónomos militares y en las bases

Ahora bien, la cifra absoluta únicamente proporciona las dimensiones cuantitativas del colectivo de civiles y no ofrece, por tanto, información alguna sobre su situación relativa respecto al resto del personal. Para ello habrá que tener en cuenta inicialmente el número de militares en los tres ejércitos, que excluida la Guardia Civil, es de 62.712 personas. De este modo, la razón civiles/militares es de 0,67, es decir, en la Institución Militar española por cada 100 militares hay 67 civiles, o por expresarlo de otra forma, respecto a la suma de militares y civiles, éstos representan el 40 por 100 de los efectivos.

La proporción de civiles en la Institución Militar española plantea, al menos, dos importantes cuestiones: ¿Cuál es la adecuación entre el elevado número de civiles existente y las políticas militares y de defensa?, ¿existe una distribución igualitaria de los recursos civiles en cada uno de los ejércitos? Sin duda, existen efectivos civiles en diferentes tipos de organizaciones de distintos países, pero la proporción de civiles/militares es un indicador del formato organizativo. En las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América se ha interpretado el aumento en la proporción de civiles como una tendencia a la *civilización* o al paso de una organización institucional hacia otra de orientación más ocupacional (14). Las cifras que se proporcionan como indicativas de esta tendencia distan mucho de las equivalentes para España. En Estados Unidos la proporción de civiles pasa del 27,1 por 100 en 1964 al 30,3 por 100 en 1980 (15).

Sin embargo, hay que mencionar otras variables para comprender mejor la importancia de la comparación. Los militares de carrera y los civiles profesionales no son los únicos grupos de personal en las fuerzas armadas, hay que tener en cuenta también la existencia del contingente de reclutamiento. En España el monto de efectivos de recluta obligatoria es de casi 280.000 personas. Ello quiere decir que la política militar se articula con la recluta obligatoria y, se podría añadir, que la política de defensa se fundamenta en la doctrina de la «Nación en Armas». Precisamente se trataría de evaluar qué sentido tiene la existencia de una razón tan alta de civiles/militares cuando el contingente de recluta obligatoria necesariamente debe poseer parte de las cualificaciones profesionales del personal civil al servicio de la Administración Militar. Se puede argüir que mediante el personal civil se garantiza la continuidad mientras que con los reclutados no, pero para mantener esta afirmación habría que demostrar la necesidad de la continuidad de las tareas desarrolladas por el personal civil, la necesidad de

de utilización conjunta hispano-estadounidense se establece entre los 45.000 y 46.000 efectivos. Véase *El Presupuesto y los medios del Ministerio de Defensa en 1980*, impreso sin fecha ni pie de imprenta, publicado, sin embargo, por el Ministerio de Defensa, *circa*, 1981.

(14) Morris JANOWITZ señala esta tendencia en *The Professional Soldier*, op. cit., pp. X y ss., cuando acuña el concepto de *civilización*. Charles MOSKOS insiste sobre este tema en su análisis del paradigma institución-ocupación en «From Institution to Occupation: Trend's in Military Organization», en *The Development of the Military Profession in International Perspective*, publicación mimeografiada del Congreso de Fuerzas Armadas y Sociedad en la Era Moderna, Fundación Holandesa de Fuerzas Armadas y Sociedad, Países Bajos, mayo 1982, pp. 93-113.

(15) MOSKOS, Charles C., *From Institution to...*, op. cit., p. 100.

un número tan elevado y, finalmente, la correcta administración del personal de recluta en un contexto de recursos escasos.

Otro argumento que refuerza la existencia de un número elevado de personal es la logística en caso de conflicto. Ahora bien, la doctrina de la Nación en Armas se cimenta en la movilización general de recursos. Por ello no parece que se pueda justificar el mantenimiento de un colectivo de civiles numeroso, a no ser que sus conocimientos sean de una gran especialización tecnológica y bélica.

Ahora bien, conectando directamente con el problema expuesto hay que considerar la variable formato organizativo. Como se ha dicho, el incremento en términos proporcionales del personal civil de alta cualificación y especialización es uno de los elementos característicos del modelo ocupacional, basado en unas fuerzas armadas fundamentalmente voluntarias. Por el contrario, el formato institucional tiene una menor proporción de civiles, que además poseen una baja cualificación profesional. Al mismo tiempo, las fuerzas armadas institucionales se caracterizan por contar con un amplio contingente de reclutamiento obligatorio y mal remunerado (16). De cualquier forma, es preciso descender de esta generalización para comprobar su validez en el caso español, lo cual nos conduce al segundo problema apuntado: las consecuencias que se desprenden de la distribución del personal civil en los tres ejércitos y las peculiares funciones que desarrolla.

Destaca el hecho de que más de la mitad del colectivo civil pertenece al Ejército de Tierra. Claro es que la cifra carece de significado si no la ponderamos con los efectivos militares de cada uno de los ejércitos. Al realizar esta operación resulta que el Ejército de Tierra es el que proporcionalmente tiene menos personal civil, a diferencia de la Armada y el Ejército del Aire donde su presencia es relativamente elevada (véase el cuadro 1). Llama la atención, no obstante, la gran distancia que existe entre la presencia relativa de civiles en cada ejército. Posiblemente la razón de esta diferencia guarde alguna relación con los distintos formatos de organización y confirme, en parte, la tesis institucional/ocupacional. De cualquier modo, en este caso habría que tomar en consideración el inmediato pasado puramente institucional de las fuerzas armadas españolas y precisar la superposición intraejércitos de segmentos ocupacionales e institucionales.

Otra de las conclusiones que se desprenden de la distribución del personal civil es la existencia de dos pautas diferenciales de comportamiento: una para el Ejército de Tierra y otra para la Armada y el Ejército del Aire. De ahí que además de la variable formato organizativo habrán de tenerse en cuenta otras. Por ejemplo, la desigual demanda tecnológica según el ejército de que se trate constituye una variable importante, pues en condiciones de baja demanda tecnológica —habida cuenta del reclutamiento obligatorio— la presencia de personal civil es menos necesaria. Sin embargo, la posición del Ejército del Aire no se justifica simplemente por la alta demanda tecnológica, ya que tiene un número absoluto de civiles mayor que

(16) MOSKOS, Charles C., «La nueva organización militar: ¿Institucional, ocupacional o plural?», en BAÑÓN, R., y OLMEDA, J. A., *op. cit.*

CUADRO 1

Distribución por ejércitos de los efectivos civiles, los militares y el contingente de reclutamiento (1982)

	<i>Efectivos militares</i>	<i>Efectivos civiles</i>	<i>Contingente de reclutamiento</i>	<i>Razón civiles/militares</i>
<i>Ejército:</i>				
Tierra	38.910	22.844	229.451	0,59
Armada	11.155	9.034	31.085	0,81
Aire	12.647	10.262	19.356	0,81
Órgano Central Ministerio Defensa	—	91	—	—
TOTAL	62.712	42.231	279.892	0,67

FUENTE: *Anuario Estadístico Militar 1982*. Plantillas presupuestarias. Elaboración propia.

la Armada y su contingente de reclutamiento es menor que el de este ejército. El momento de su creación y, sobre todo, el tipo de orientación organizativa —sin duda profesional— son consideraciones adicionales para explicar los hechos. Otro dato que llama la atención es el escaso número de civiles pertenecientes a los órganos centrales del Ministerio de Defensa.

En lo que atañe a sus funciones, desde el punto de vista logístico, el personal civil desempeña sus actividades principalmente en el «apoyo», siendo su participación relativamente reducida en la «fuerza» (véase el cuadro 2) (17). El apoyo al personal, al material y la administración general

(17) La diferenciación entre el apoyo y la fuerza nos viene dada por una de las fuentes empleadas (véase nota 13). En realidad se refiere al tipo de unidades y dependencias en las que presta sus servicios el personal civil, y no a las tareas concretas desarrolladas por éste. Aun existiendo civiles en la fuerza es de suponer que no forman parte de las unidades combatientes, sino que la unidad en que se integran es de combate. De cualquier forma, la comparación de los datos de España con los de Estados Unidos nos proporciona un contraste radical. La razón civiles/militares en los Estados Unidos es de 0,51 para el conjunto de las Fuerzas Armadas, mientras que la existente en España es de 0,67. Ahora bien, se ha de tener en cuenta que las Fuerzas Armadas estadounidenses son esencialmente voluntarias a diferencia de las españolas, y que la razón civiles/militares de estas últimas se han construido sin tener en cuenta el contingente de reclutamiento.

Las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos tenían el 30 de septiembre de 1982 2.108.612 militares y 1.072.426 civiles. De éstos el 89,3 por 100 tenía funciones militares, el 2,9 por 100 funciones civiles y el 7,8 por 100 restante estaban sin clasificar al estar empleados indirectamente (FUENTE: *Department of Defense Selected Manpower Statistics. Fiscal Year 1982*, Directorate for Information, Operations and Reports, El Pentágono, Washington, D.C., 1982, pp. 1 y 169).

son sus áreas de actuación fundamentales. Este hecho no es sorprendente puesto que coincide con la tendencia general observada en los ejércitos de las sociedades modernizadas, en los que se ha producido un aumento de las tareas civiles y de administración general. También han de tenerse en cuenta los cambios tecnológicos que introducen modificaciones importantes en la concepción de la guerra. El ejército tradicional compuesto por grandes masas de combatientes ha dejado paso a otro de características distintas, en el cual el número de efectivos personales y recursos materiales que giran alrededor del combatiente propiamente dicho es muy superior al de éstos.

CUADRO 2

Distribución del personal civil según el tipo de unidades y dependencias en las que presta servicio (1980)

	EJERCITO DE TIERRA		ARMADA		EJERCITO DEL AIRE		TOTAL	
	N.º de efectivos	%	N.º de efectivos	%	N.º de efectivos	%	N.º de efectivos	%
APOYO	23.823	99,5	8.257	97,4	6.661	66,2	38.741	91,2
Organismos de formación	2.770	11,6	810	9,5	1.022	10,1	4.602	10,8
Apoyo al personal	10.636	44,4	1.707	20,2	932	9,3	13.275	31,3
Apoyo al material	4.639	19,4	3.433	40,5	2.494	24,8	10.566	24,9
Administración general	5.778	24,1	2.307	27,2	2.213	22,0	10.298	24,2
FUERZA	112	0,5	221	2,6	3.405	33,8	3.738	8,8
TOTAL	23.935	100	8.478	100	10.060	100	42.479	100

FUENTE: *El presupuesto y los medios del Ministerio de Defensa en 1980*. Ministerio de Defensa. Elaboración propia.

El análisis de cada uno de los ejércitos revela algunas peculiaridades en cuanto a la distribución del personal civil desde un punto de vista logístico. Esto puede deberse a la propia estructura organizativa y a la tecnología empleada por los mismos. La presencia de civiles en el Ejército de Tierra destaca en el apoyo al personal mientras que es reducida en la fuerza y el apoyo al material. El caso de la Armada es distinto, la mayor parte del personal civil está en el apoyo material, mientras que en los grupos restantes mantiene una proporción inferior a la distribución media de las fuerzas armadas. En el Ejército del Aire, por el contrario, es importante en la fuerza y escaso en el apoyo al personal y la administración general. Parece lógico el comportamiento diferenciado de cada uno de los ejércitos. El elevado número de efectivos militares en el Ejército de Tierra justifica la ac-

tuación de civiles en el apoyo al personal; la importancia del material en la Armada con la necesaria autonomía de las unidades navales implica la presencia de civiles en el apoyo al material; y el carácter fijo de las bases aéreas explican la presencia de civiles en la fuerza al mismo tiempo que adquiere importancia el apoyo al material.

Con lo expuesto hasta ahora se puede ya replantear el problema de la asociación entre la razón de civiles/militares y el tipo de formato organizativo, variable considerada para la validación del modelo institucional/ocupacional. Tomando en consideración únicamente el número de civiles que hay en las fuerzas armadas españolas, podría afirmarse que la organización militar corresponde al tipo ocupacional. Pero si tenemos en cuenta las tareas que desarrollan y la diversificación de sus conocimientos, como haremos más adelante, esta afirmación es difícilmente sostenible. En este estudio se defiende la hipótesis de que la presencia numérica de civiles en las fuerzas armadas es un fenómeno independiente del tipo de organización institucional y ocupacional; lo que en cambio sí varía en función del tipo de formato organizativo es la administración del personal y con ésta las características de los efectivos civiles.

B) *La organización de la administración de personal*

La organización de la administración de personal ha tenido una suerte parecida a la de la organización militar. El modo específico de ordenamiento de los órganos competentes en materia de personal civil proporciona una idea aproximada del grado de integración, coordinación y adecuación organizativa a los objetivos generales. Por ello las modificaciones importantes de la ordenación o las competencias de los órganos coinciden con los movimientos de reforma de la estructura militar y, en especial, con el cambio de la política militar. Las modificaciones menores no son más que ajustes para hacer eficaz un diseño concreto. Desde esta perspectiva analizaremos la racionalidad de la administración del personal civil.

Primeramente hay que distinguir dos planos en la administración de personal, el del Ministerio de Defensa y el de los Cuarteles Generales de los ejércitos. El Departamento de Defensa, como es notorio, es de reciente creación y surge sobre la base de los antiguos ministerios militares. Es competente en la coordinación de los efectivos civiles de los tres ejércitos y gestiona especialmente a los funcionarios pertenecientes a los cuerpos generales.

El ministro, además de las competencias que le son propias respecto al personal civil en general, puede tener delegadas otras por el presidente del Gobierno y el Ministerio de la Presidencia. Junto al ministro, el órgano de competencia superior es la Subsecretaría de Defensa de la que depende la Dirección General de Personal. A ésta le corresponde la preparación de la política de personal del Departamento, la dirección de su desarrollo y la coordinación de su ejecución. De la Dirección General de Personal dependen «funcionalmente» a efectos de preparar, desarrollar y coordinar la

ejecución de la política de personal de los organismos competentes en esta materia de cada uno de los ejércitos. Dentro de la Dirección General de Personal se inscribe la Subdirección General de Personal Civil, a quien «corresponde ordenar, promocionar y desarrollar la política para el personal civil al servicio del Ministerio de Defensa, coordinando la actuación de los tres ejércitos en este campo. Preparar los proyectos y disposiciones referentes al régimen de dicho personal y llevar a cabo la gestión administrativa del mismo» (18). De esta Subdirección depende la Sección Laboral Central, y de la Dirección General la Junta Permanente de Personal Civil de la Administración Militar, ambos órganos de especial importancia y sobre los que volveremos más adelante.

Por lo que se refiere a los Cuarteles Generales, la máxima autoridad en materia de personal civil adscrito a cada ejército son los respectivos generales o almirantes jefes de Estado Mayor. De ellos dependen diferentes órganos de distinta denominación en cada ejército que llevan a cabo la gestión del personal civil, fundamentalmente de los cuerpos especiales y las escalas y cuerpos a extinguir. Asimismo, cuentan en todos los casos con una sección laboral encargada de la administración del personal civil no funcionario perteneciente a cada uno de los ejércitos.

Más problemático es describir cómo se realiza la articulación entre los Cuarteles Generales y el Ministerio de Defensa. Por lo que atañe al personal laboral está la Sección Laboral Central que cumple funciones de asesoramiento, informe y propuesta de resolución de los recursos que deban ser sometidos al ministro, y de la coordinación de las secciones laborales de los tres ejércitos. Para casos excepcionalmente importantes se constituye la Junta Coordinadora Laboral, comisión *ad hoc*, donde están representadas las secciones laborales de los tres Cuarteles Generales. Sus acuerdos, que no son de carácter ejecutivo, se impulsan en su caso por la Sección Laboral Central, cuyo jefe es el presidente de esta junta.

Por sus competencias y por su composición la Junta Coordinadora Laboral se perfila como un órgano colegiado de escasa operatividad en comparación con los órganos ejecutivos de los respectivos Cuarteles Generales. Un dato adicional es que sus miembros son militares y pertenecen a los cuerpos jurídicos. Esta junta más que impulsar la política de personal civil del Ministerio de Defensa en los tres ejércitos es un órgano que recoge la representación de los Cuarteles Generales. Además, el mismo hecho de que sus componentes sean representantes de dichos cuarteles hipoteca la operatividad de la junta hasta que no se suprima la administración autónoma de cada Cuartel General.

Por lo que se refiere al personal civil en general y de manera especial a los funcionarios existe otro órgano de asesoramiento: la Junta Permanente de Personal Civil de la Administración Militar que depende orgánicamente de la Dirección General de Personal. Es un órgano colegiado que desarrolla funciones similares a lo que pueda ser su equivalente en la Administración

(18) Artículo 12 del Real Decreto 135/1984, de 25 de enero, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa.

Civil Central del Estado: la Comisión Superior de Personal (19). Se compone de un presidente, un secretario, tres representantes por los Cuarteles Generales y, eventualmente, el jefe de la Sección Laboral Central como vocal, cuando se tratan asuntos relativos al personal no funcionario. El antecedente inmediato de la Junta es la antigua Junta Permanente de Personal que dependía del general jefe del Alto Estado Mayor inscrito en el Ministerio de la Presidencia. De hecho, las competencias del Ministerio de la Presidencia sobre personal civil de las fuerzas armadas pasaron al Ministerio de Defensa cuando éste se constituyó y las competencias de los ministerios militares a los respectivos Cuarteles Generales (20). Consiguientemente, el órgano coordinador está limitado en su actuación, de un lado, por las competencias de los Cuarteles Generales, verdaderos ministerios encubiertos, y por su propia composición colegiada, de otro. No es de extrañar que sus competencias generalmente delegadas por el Ministro o el Subsecretario de Defensa, sean las referidas a los cuerpos generales que prestan sus servicios en los Cuarteles Generales, manteniendo éstos casi intactas las competencias sobre los cuerpos especiales, las escalas y cuerpos a extinguir y el personal laboral.

En suma, puede afirmarse que la administración de la mayor parte de los efectivos se realiza separadamente en cada uno de los Cuarteles Generales, y que los Ministerios de Defensa y el de la Presidencia sólo tienen competencias residuales respecto al personal funcionario. Cada Cuartel General, cada ejército, tiene una autonomía relativa para la gestión de su personal laboral y el funcionario de los cuerpos especiales. Aunque la ten-

(19) Los argumentos esbozados en relación a la Junta Coordinadora Laboral pueden repetirse con respecto a la Junta Permanente de Personal Civil de la Administración Militar. El propio diseño organizativo de este órgano Central —colegiado, de representación, de asesoramiento— limita su capacidad operativa en comparación con los Cuarteles Generales. También existe un paralelismo con la Administración Civil Central entre la Junta Permanente y la Comisión Superior de Personal. Las razones de la inoperancia de esta Comisión expuestas por la literatura especializada son similares a las que se pueden señalar para la Junta Permanente. El poder de los cuerpos de burócratas, especiales o de ciertos cuerpos superiores, y la debilidad del Ministerio de la Presidencia son algunas de las causas apuntadas en BAÑÓN, R., *Poder de la burocracia y Cortes franquistas*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978; NIETO, Alejandro; ALBADALEJO, Miguel A.; MOREY, Andrés, y otros, *Función pública y política burocrática en España*, «Cuadernos Económicos de Información Comercial Española», núm. 13, Madrid, 1980; BELTRÁN, Miguel, *La élite burocrática*, Fundación Juan March, Ariel, Barcelona, 1977; PERNAUTE, M.^a Angeles, *El poder de los cuerpos de burócratas en la organización administrativa española*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978, y BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Lecciones de Administración Pública*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, ejemplar mimeografiado, sin fecha. En definitiva se arguye que la presencia de los coordinados potenciales en la Comisión es lo que impide que ésta pueda cumplir su finalidad.

(20) Es curioso constatar que los antecedentes de todos los órganos colegiados centrales competentes en materia de personal civil se encuentran en el Alto Estado Mayor dependiente de la Presidencia del Gobierno. Ahora estos órganos están en el Ministerio de Defensa, y ya no son desempeñados por personal de Estado Mayor, pero se ha realizado una singular reserva de puestos para el personal de los cuerpos jurídicos. Véase la Orden del Ministerio de Defensa de 6 de abril de 1978 por la que se reestructura orgánica y funcionalmente la Junta Permanente de Personal.

sión entre las tendencias integradoras del Ministerio de Defensa frente a la inercia autonomista de los Cuarteles Generales está presente en el diseño de los órganos encargados de realizar la administración de personal no parece que la «reforma» del Ministerio haya delimitado claramente la voluntad unitaria e integradora. Es significativo, en este sentido, que los órganos competentes de cada Cuartel General en materia de personal dependan sólo «funcionalmente» de la Dirección General de Personal. Puede suponerse, por tanto, que la dependencia al no ser «orgánica» establece un corte entre los Cuarteles Generales y el Ministerio de Defensa. Subsiste de este modo una estructura organizativa desagregada.

De otro lado, se desprende de lo dicho la carencia de una administración civil. En los Cuarteles Generales toda la administración está desempeñada por militares profesionales y en el Ministerio de Defensa también se asegura esa situación mediante la reserva de puestos que realizan los reglamentos para cuerpos y empleos, ello sin mencionar la situación de hecho de desempeño de la casi totalidad de los puestos de confianza política del Gobierno en el Departamento por militares (21).

Por último, la gestión de personal no es responsabilidad de administradores profesionales. Los oficiales y jefes de los cuerpos jurídicos o incluso los diplomados de los Estados Mayores tienen una formación orientada a otras responsabilidades distintas de la gestión corriente de organizaciones administrativas y, desde luego, de la administración del personal civil. Por ello, aunque excepcionalmente pueda haber una persona que posea esa formación, las cualificaciones profesionales de los militares no son las adecuadas para cumplir esas tareas. Simultáneamente se están mal empleando unos recursos humanos valiosos y corriendo el riesgo de producir disfuncionalidades organizativas al sobrerresponsabilizar a los profesionales de la milicia.

De cualquier forma, la desagregación del diseño administrativo y la significación social de la ausencia de una administración civil son cuestiones que tendremos ocasión de tratar más adelante en relación con el cambio.

III. CAMBIO Y PERSONAL CIVIL

Evidentemente, la racionalidad del actual diseño organizativo de la administración del personal civil hay que buscarla en los residuos de la existencia de tres ministerios militares. No obstante, el cambio acaecido en la

(21) Véase, como ejemplo de lo dicho, la Orden del Ministerio de Defensa de 30 de septiembre de 1978 por la que se modifica la composición de la Junta Permanente de Personal Civil de la Administración Militar. No obstante, Baena del Alcázar sostiene que el texto constitucional no distingue entre administración civil y militar, excepto en el artículo 97 para afirmar que el Gobierno las dirige a ambas. Véase BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Organización administrativa*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 106. Claro es que este tipo de afirmaciones nada dicen acerca de la realidad de la Administración Militar. Téngase en cuenta que el formalismo inherente al enfoque jurídico, incluso cuando se intenta atemperar, opera con razonamientos tautológicos y *loci communes*. Véase, por todos, el importante trabajo de VIEHWEGH, Theodore, *Tópico y jurisprudencia*, Taurus, Madrid, 1963, con prólogo del profesor Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA.

política de defensa en 1980 consolida, de forma definitiva, la tendencia a la unificación administrativa de las fuerzas armadas en el Ministerio de Defensa, y por este motivo favorece también la revisión de los principales escollos que limitan dicha política (22).

Desde esta perspectiva de variable dependiente de un cambio más amplio en las concepciones estratégicas y en la política militar es cómo nos proponemos tratar el tema del personal civil en adelante. Analizamos a continuación los distintos modos de su selección; su articulación interna en cuerpos y categorías; el grado de movilidad inter e intraorganizativa; y terminaremos con el estudio de la profesionalización de los efectivos civiles contemplando simultáneamente la relación existente entre el tipo de conocimientos que poseen, las tareas que desarrollan y la burocracia militar.

A) *Los tipos de reclutamiento del personal civil*

En los estudios existentes sobre las administraciones públicas en España se suele poner especial interés en el análisis de la relación entre funcionarios y no funcionarios. En la Administración Civil Central del Estado una baja proporción de funcionarios suele interpretarse como un rasgo característico de la falta de previsión de las necesidades de la organización en general y de los efectivos en particular. Para el caso de la Administración Municipal el recurso al personal laboral se entiende como un signo característico de flexibilidad en el reclutamiento que permite a los municipios adaptarse a contextos sociales que evolucionan de forma acelerada (23). Posiblemente, ambas interpretaciones sean simultáneamente ciertas por lo que respecta al personal civil de la Administración Militar, pero con una apostilla: el reclutamiento del personal no funcionario siempre proporciona un mayor margen de discrecionalidad que el de los funcionarios. Esto se debe a que en el caso de los funcionarios la selección se realiza a través del sistema de oposiciones, que aun cuando en ocasiones sean restringidas limita la discrecionalidad por el procedimiento seguido. Asimismo, podría añadirse que el personal laboral permite mayor versatilidad organizativa que el funcionario, puesto que puede prescindirse más fácilmente de sus servicios cuando la necesidad de efectivos desaparece o se altera. Claro está que la práctica administrativa demuestra lo contrario, los colectivos eventuales terminan por imponer su inamovilidad (24).

(22) Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios de la defensa nacional y la organización militar, y Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, por la que se regulan otra vez los mismos criterios.

(23) Para la Administración Militar véase OLMEDA, José Antonio, *Aspectos de la Administración de Personal en la burocracia militar*, Memoria de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 1979, ejemplar mimeografiado. Para la Administración Civil Central véase MOREY, Andrés, *La determinación de efectivos en la burocracia y el comportamiento burocrático*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978. Para la Administración Municipal véase CARRILLO, Ernesto J., *El proceso de desaparición de municipios en España, 1960-1975*, Memoria de Licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 1982, ejemplar mimeografiado.

(24) Un ejemplo de esto lo constituyen los movimientos de profesores no numerarios de los distintos niveles de enseñanza, quienes han conseguido en su ma-

Pues bien, el personal civil sólo es en una cuarta parte funcionario. Este hecho habrá que interpretarlo de acuerdo con los criterios señalados y mediante la comparación con la situación existente en otras administraciones públicas. La proporción de civiles funcionarios es sensiblemente menor que en el resto, con la excepción de la Administración Institucional. Incluso la Administración Municipal que ha sufrido un acusado proceso de desfuncionarización en los últimos años cuenta con un número de funcionarios que supera la mitad de sus efectivos totales.

Al mismo tiempo, los estudiosos han interpretado la baja funcionarización del personal como un signo característico de un reducido asentamiento organizativo, concretamente se asocia con un limitado grado de profesionalización. Evidentemente, éste no es el caso de las fuerzas armadas españolas que están mayoritariamente funcionarizadas, al menos su personal militar, pero sí es la situación del segmento organizativo civil, según se desprende de la elevada proporción de personal laboral con que cuenta.

Por lo que respecta a la relación entre funcionarios y laborales en cada uno de los ejércitos nuevamente se pueden diferenciar varias pautas que evidencian los distintos tipos de reclutamiento.

Mientras en la Armada algo más de la mitad de los civiles son funcionarios, en el Ejército de Tierra únicamente pertenecen a esa categoría el 13 por 100 de sus efectivos. El Ejército del Aire nuevamente se sitúa en una posición intermedia con un 29 por 100 de funcionarios.

El caso del Ejército de Tierra puede interpretarse como resultado de la carencia de una política de previsión de efectivos —no tiene plantillas hasta 1984— y de un comportamiento discrecional en la selección del personal. Pero también se puede añadir que es una organización dotada de mayor flexibilidad en el manejo de los recursos humanos civiles potenciando su capacidad de adaptación al cambio, puesto que no tiene la obligación legal de mantener el personal laboral vinculado de por vida a la organización.

En la Armada cabe suponer, por el contrario, que la capacidad para prever sus necesidades de personal es mayor (25) y que ha efectuado una selección menos discrecional favoreciendo los principios de mérito y capacidad. Pero desde una perspectiva orgánica la presencia de funcionarios puede implicar cierta rigidez que disminuya la capacidad de adaptación potencial y teórica de la organización.

yoría su «funcionarización» en los últimos diez años. De hecho la conversión del personal no funcionario en funcionario está en el origen de la función pública española. Véanse DE LA OLIVA, Andrés, y GUTIÉRREZ RENÓN, Alberto, «Los Cuerpos de funcionarios», en varios autores, *Sociología de la Administración pública española*, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, Madrid, 1968, pp. 87-157; JUNQUERA, Juan, *La crisis de las oposiciones*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1972.

(25) Esta afirmación debe ser tomada con cierta precaución, ya que en algunas ocasiones se ha facilitado el paso de personal civil no funcionario a los Cuerpos de funcionarios. Este es un estudio que está por hacer y que podría mostrar la tendencia a la funcionarización del personal como recurso de cooptación y de disminución de la incertidumbre en una organización con un elevado grado de cohesividad.

CUADRO 3

Distribución del personal por Ejércitos y pauta de reclutamiento (1982) (26)

	EJERCITO											
	TIERRA			ARMADA			AIRE			TOTAL		
	Núm. de efectivos	(%) Horizontal	(%) Vertical	Núm. de efectivos	(%) Horizontal	(%) Vertical	Núm. de efectivos	(%) Horizontal	(%) Vertical	Núm. de efectivos	(%) Horizontal	(%) Vertical
<i>Pauta de reclutamiento</i>												
Funcionarios	3.035	28,6	13,3	4.585	43,1	50,7	3.006	28,3	29,3	10.626	100	25,2
No funcionarios	19.809	62,9	86,7	4.449	14,1	49,3	7.256	23,0	70,7	31.514	100	74,8
TOTAL	22.844	54,2	100	9.034	21,4	100	10.262	24,4	100	42.140	100	100

FUENTE: Plantillas presupuesarias de 1982. Elaboración propia.

(26) No se incluyen en el cuadro los 91 efectivos pertenecientes al Organó Central del Ministerio de Defensa. Nótese que el sumatorio del cuadro núm. 2 no coincide con el del núm. 3; ello se debe a la diversidad de fuentes empleadas.

B) El agrupamiento

Otro punto a destacar es la articulación interna del personal. Por lo que atañe a los funcionarios ya hemos señalado que existen cuerpos generales, especiales y escalas y cuerpos a extinguir. Los primeros desempeñan tareas administrativas de colaboración y asistencia a los técnicos militares. Se dividen, como en la Administración Civil Central, en administrativos, auxiliares y subalternos. Los cuerpos especiales actúan en áreas muy diversas, desde las relacionadas con la sanidad, hasta cuerpos de conductores, traductores o delineantes. El personal de los cuerpos y escalas a extinguir es de menor interés e incluso su número es bastante reducido.

La clasificación en cuerpos generales y especiales presenta problemas similares a los apuntados en la administración civil (27). La diferenciación responde en muchos casos más que a especialidades características a la distinta génesis de los cuerpos, a la existencia de un *ius singulare*, que se hizo posible gracias al poder de sus miembros u otro colectivo de la organización, para crear un cuerpo mediante legislación especial. Ello, sin menoscabo de la especialización teórica de conocimientos de algunos cuerpos especiales que lo son justificadamente de un Cuartel General. La contraposición general *versus* especial va acompañada en el caso que nos ocupa de la prestación de servicios en los tres ejércitos —cuerpos generales—. Sin embargo, las mismas denominaciones de algunos cuerpos, como delineantes o damas de Sanidad Militar, evidencian la posibilidad de su transformación en cuerpos interejércitos (28). Por ello no es cuestión baladí insistir en el origen social de poder y el *ius singulare* de los cuerpos especiales por contraposición a su aparente especialización técnica como fuente de legitimación de su carácter especial y de adscripción a un solo ejército, en lugar de al Ministerio de Defensa. Un traductor puede serlo igualmente en el Ejército de Tierra que en el del Aire, no parece que ante esta función concreta existan particularidades características de los ejércitos que exijan la creación de un cuerpo especial.

Así, una de las posibles interpretaciones que pueden ofrecerse para explicar la existencia de cuerpos especiales es, al igual que sucede en la

(27) Véanse las obras citadas en la nota 19 y el estudio de DE LA OLIVA DE CASTRO y GUTIÉRREZ REÑÓN, *op. cit.*, p. 111, quienes describen magistralmente la constitución en el siglo XIX español de los grupos de funcionarios mediante la técnica de los *iura singularia* que trajo consigo la conquista de su inamovilidad.

(28) Con la Ley 30/1984 se ha avanzado parcialmente en la transformación de los cuerpos especiales en cuerpos interejércitos. Este es el caso del cuerpo que crea de Mecánicos Conductores del Ministerio de Defensa, en el que se integran los funcionarios de los cuerpos especiales de igual denominación existentes en el Ejército y la Armada. Quedan excluidos de las medidas otros cuerpos susceptibles de unificación, como los de las Damas de Sanidad, Ingenieros Técnicos de Arsenales, Maestros de Arsenales, Oficiales de Arsenales, Traductores, Delineantes y otros veinte cuerpos y escalas a extinguir. Los funcionarios no integrados suman 2.977, frente a los 1.020 de los Cuerpos de Mecánicos Conductores. Otra cuestión puede apuntarse respecto a la integración de los cuerpos mencionados; concretamente cabría plantear qué sentido tiene la creación de un cuerpo departamental, teniendo en cuenta que existen funcionarios como los del Parque Móvil que cumplen la misma función que los mecánicos conductores del Ministerio de Defensa y atienden al conjunto de los Ministerios.

administración civil, la subsistencia de tendencias particularistas originadas en el pasado que convirtieron a los cuerpos de funcionarios —verdaderos grupos sociales— en grupos de presión, resistiéndose a cualquier tentativa homogeneizadora. De otra forma, no se podría entender la desigual distribución de efectivos de los cuerpos generales y los cuerpos y escalas a extinguir en los tres ejércitos.

CUADRO 4

Articulación en cuerpos del personal civil funcionario (1982)

Tipos de Cuerpos	EJERCITO							
	TIERRA		ARMADA		AIRE		TOTAL	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Cuerpos generales ...	2.266	74,7	1.549	33,8	2.814	93,6	6.629	62,4
Cuerpos especiales ...	723	23,8	2.200	48,0	145	4,8	3.068	28,9
Cuerpos y escalas a extinguir ...	46	1,5	836	18,2	47	1,6	929	8,7
TOTAL ...	3.035	100	4.585	100	3.006	100	10.626	100

FUENTE: Plantilla presupuestaria de 1982. Elaboración propia.

Una de las reflexiones posibles acerca de los datos expuestos sobre la articulación del personal civil es la distinta significación organizativa que tienen los diferentes cuerpos de funcionarios. Normalmente se acepta que los cuerpos generales, basados en el criterio de departamentalización funcional, favorecen la integración y por tanto la racionalidad organizativa. Los cuerpos especiales por contraste se fundamentan en el criterio de departamentalización vertical, siendo su actuación independiente del conjunto de la organización y, en consecuencia, potenciando la desintegración (29). Se podría asimilar esta tendencia particularista a la mentalidad ocupacional caracterizada por la preocupación por el prestigio extraorganizativo, la especialización y la diferenciación. Una organización en la que predomina la mentalidad ocupacional suele estar segmentada, sus objetivos son también diversos, y sus miembros se orientan hacia la fidelidad a la profesión y al individualismo. Por el contrario, una mentalidad institucional, aunque puede fomentar el particularismo del grupo social de pertenencia, permite una mayor cohesión organizativa y, en definitiva, una mayor integración. Pero también sería válido decir que una mayor proporción de funcionarios corresponde a una organización más cohesiva y el uso de la técnica del contrato laboral significa una voluntad ocupacional, cuando no un puro indicador de particularismo organizativo.

(29) Respecto a los conceptos de departamentalización funcional y vertical, véase GALBRAITH, Jay R., *Matrix Organization Designs: How to Combine Functional and Project Forms*, «Business Horizons», febrero, 1971, pp. 29-40.

Finalmente, una consideración a contrario, la mayor proporción de personal laboral hace a la organización flexible para adaptarse al cambio de contexto habida cuenta de la facilidad para diversificar las cualificaciones del colectivo y para renovar sus miembros. Una organización funcionarizada es más rígida, pues la sustitución de los miembros es costosa, exige un largo procedimiento, y las cualificaciones profesionales están predefinidas, especialmente en el sistema de articulación en cuerpos. De ahí que se produzca la paradoja de que el saber esclerotizado de la fase de selección y la inamovilidad posterior proporcionaran seguridad a los funcionarios pero incertidumbre a la organización, que escasamente puede dar respuesta a los desafíos de cambio tecnológico estableciendo un sistema continuo de perfeccionamiento y actualización de los conocimientos de su personal.

C) *La movilidad*

El tema de la movilidad del personal entronca directamente con el hecho de la inexistencia en el Ministerio de Defensa de una administración civil, y en particular, de una administración civil del personal civil. Debido a estas razones la movilidad interorganizativa es nula, es decir, no hay trasvase de personal desde las administraciones públicas civiles a la Administración Militar y el camino inverso sólo lo recorren los efectivos militares en virtud de la creación de la singular figura de «en expectativa de servicios civiles». El personal de los cuerpos generales de la Administración Civil Central del Estado, en sus cuatro categorías, no tiene acceso a destinos en el Ministerio de Defensa (30) o en sus Cuarteles Generales. Se produce

(30) Hasta ahora ha estado vedado el acceso de funcionarios de la Administración civil central a destinos de responsabilidad en el Ministerio de Defensa, si bien recientemente la situación ha cambiado. Concretamente existe la posibilidad de que se incorporen funcionarios de cuerpos superiores de la Administración civil, como Economistas del Estado o a técnicos de la Administración Civil Central. De cualquier modo, por tratarse del inicio de una nueva tendencia y por el escaso número de funcionarios implicados en este proceso, se sigue confirmando la hipótesis de la inexistencia de movilidad interorganizativa entre la Administración civil y militar. Véase Orden de Presidencia de 13 de junio de 1984 por la que se destinan varios funcionarios técnicos al Ministerio de Defensa. En el tema de la movilidad es en el que potencialmente la Ley 30/1984 abre más vías respecto a la situación anterior. La posibilidad de que exista movilidad entre la Administración civil y militar alcanza a los cuerpos generales, administrativos, auxiliares y subalternos. Ahora bien, la proporción de efectivos de los cuerpos generales es mínima, del 15,7 por 100, comparada con la de los restantes funcionarios y sobre todo con la del personal laboral. Se facilita la movilidad entre administraciones, pero se limita sólo a una parte del colectivo de civiles. Asimismo se propicia la movilidad interejércitos tras la creación del Cuerpo de Mecánicos Conductores, pero esta medida afecta sólo a un caso y excluye a los demás cuerpos especiales, a los cuerpos y escalas a extinguir y al personal laboral. En conclusión, por lo que se refiere a la movilidad, el diseño continúa siendo poco flexible. De cualquier modo, el grado exacto de movilidad entre administraciones y entre ejércitos lo dará la definición de las relaciones de puestos de trabajos. Aquí se delimitará el espacio que se reserva a determinadas entidades corporativas funcionariales, civiles o militares, y aquellos otros que puedan cubrirse por cualquier otro personal que tenga los requisitos exigidos por el puesto de trabajo independientemente del cuerpo al que pertenezcan.

así una situación de corte casi radical entre las administraciones centrales del Estado difícilmente justificable por criterios de eficacia, economía o seguridad.

Funcionalmente, la movilidad del personal civil entre las administraciones civiles del Estado y la militar no puede más que proporcionar flexibilidad e inmediatez de respuestas a las necesidades organizativas. La movilidad beneficiaría a la Administración Militar puesto que podría disponer de un enorme abanico de formaciones profesionales con experiencia probada. Además entrañaría mayores expectativas de carrera para los funcionarios, o al menos, les proporcionaría la oportunidad del cambio de administración. El único inconveniente legítimo que puede argüirse para evitar la movilidad es que pudiera romper el sentimiento institucional del personal civil, al poder éste abandonar la Administración militar sin mayor problema. Ahora bien, para mantener el principio institucional habría que demostrar los beneficios que reporta a la Administración Militar tener un auxiliar administrativo con espíritu «institucional» y, desde luego, la posibilidad de crearlo mediante la ausencia de movilidad interorganizativa. Incluso el personal laboral que no tiene formación generalista sólo en contadas ocasiones estará especializado de tal forma que sea poco recomendable equipararlo a aquellos efectivos de cualificaciones similares en la Administración Civil. Cosa distinta es, que la Administración Militar recorte la movilidad hacia afuera para proteger el secreto o para asegurar un rendimiento a la inversión en el perfeccionamiento.

La movilidad interna —entre los distintos Cuarteles Generales y el Ministerio de Defensa como órgano central— está simultáneamente limitada y favorecida por el diseño de la articulación del personal. Favorecida por la existencia de cuerpos generales que prestan servicios en los tres ejércitos, pero limitada por el escaso número de efectivos de este tipo de cuerpos en comparación con el personal laboral que cumple funciones de administración general y los cuerpos especiales susceptibles de unificación entre ellos y con categorías de no funcionarios. No hay que olvidar que la técnica de selección del personal para el puesto de trabajo empleada con los laborales dificulta la movilidad y por tanto hace a la organización más rígida en este aspecto concreto. Conviene recordar aquí que las dos terceras partes del personal civil de las fuerzas armadas españolas es no funcionario.

Por lo que se refiere a la movilidad vertical, la situación es común al personal funcionario y al laboral. A diferencia de lo que ocurre con los funcionarios castrenses que tienen una carrera perfectamente reglada, los civiles no pueden promocionarse por la experiencia y el perfeccionamiento simples. El cambio de un cuerpo de un nivel inferior a otro superior debe cumplir los requisitos de adquisición de titulación fuera de las fuerzas armadas y la realización de la consiguiente oposición. Si la división entre los efectivos de los Cuarteles Generales recuerda por su rigidez a la de los antiguos ministerios militares, la incomunicación entre los distintos grupos, categorías o cuerpos, recuerda la estamentalización social.

En conclusión, de un lado no hay un Ministerio de Defensa por lo que concierne a la unificación del personal civil y a su movilidad y, de otro, el colectivo civil está aislado del militar y del civil del resto del Estado. Esta

última característica es un escollo para el desarrollo organizativo, puesto que, aunque garantiza la socialización del personal civil en la organización militar, facilitando la interiorización de fines por el personal, también propicia tendencias clientelares y rutinarias. En todo caso, mediante un diseño de movilidad horizontal cero, la organización está menos diversificada, y además tiene menores posibilidades de estarlo, es menos porosa al cambio y, en conclusión, dispone de una capacidad muy limitada de adaptación.

D) *Profesionalización y burocracia militar*

El análisis de la cualificación del personal civil y el grado de diferenciación de sus conocimientos constituyen una prueba adicional de la baja profesionalización del segmento organizativo civil por contraposición al militar, y es, en definitiva, la confirmación de la carencia de una administración civil profesional en las fuerzas armadas. Asimismo, se desvela con claridad la racionalidad de intereses sociales particulares de grupo, como el criterio ordenador del número, la cualificación profesional, la distribución de los efectivos y la administración del personal civil en general, por contraste con una racionalidad organizativa de eficacia. Por ello, la profesionalización es una de las claves para el estudio del personal civil ya que permite sobrepasar la óptica estricta de la gestión de personal y entroncar, directamente, con el problema social de la burocracia militar (31).

Hay que empezar por decir que entre los cuerpos generales no existe un cuerpo técnico —como sucede en la Administración Civil Central del Estado— cuyas funciones sean las de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior. En los cuerpos especiales de la Administración Militar no se exige en ningún caso titulación superior para el acceso. Por lo que respecta al personal laboral los datos son más confusos puesto que es dificultoso discernir entre la exigencia de titulación superior para un puesto de trabajo y la que aporta subjetivamente cada individuo.

Otro problema adicional ha sido la mera determinación del grado de titulación. Para cumplimentar este objetivo hemos tenido que emplear indicadores indirectos como el nivel de retribuciones complementarias (32).

(31) Al hablar de burocracia nos referimos al grupo social que controla los procesos de adopción de decisiones en el Estado. Se considera burócratas «a los oficiales provenientes de la enseñanza militar superior, o sea a quienes han superado la prueba de ingreso en la Academia o Escuela Naval y los cinco años que duran los estudios; y a los provenientes de la enseñanza civil superior que han accedido a cuerpos militares tras superar el concurso-oposición correspondiente y un breve cursillo que les proporciona la formación militar imprescindible». OLMEDA, José Antonio, *Aspectos de la Administración de personal en la burocracia militar*, Memoria de Licenciatura, Madrid, 1979, p. 14. Se advertirá que el concepto de burócrata que se adopta está muy alejado del sentido vulgar del vocablo, identificado generalmente con el papeleo y la gestión administrativa de bajo rango.

(32) No hemos podido consultar las plantillas orgánicas de los cuarteles generales, en ocasiones por inexistentes, como en el caso del Ejército de Tierra. Empleamos las plantillas presupuestarias con objeto de averiguar, aunque sólo sea aproximadamente, el número de titulados universitarios. Aquí no está resuelta la exigencia del puesto de trabajo y titulación subjetiva, pero sí se tiene una aproxi-

*Nivel de retribuciones complementarias del personal civil
no funcionario (1982)*

	EJERCITO									
	TIERRA		ARMADA		AIRE		ORGANO CENTRAL DEFENSA		TOTAL	
	<i>Nivel</i>	<i>Número</i>	%	<i>Número</i>	%	<i>Número</i>	%	<i>Número</i>	%	<i>Número</i>
Primero	23	0,1	193	4,4	118	1,6	—	—	334	1,1
Segundo	935	4,7	213	4,8	173	2,4	—	—	1.321	4,2
Tercero	79	0,4	89	2,0	136	1,9	1	1,1	305	1,0
Cuarto	314	1,6	210	4,7	210	2,9	4	4,4	738	2,3
Quinto	829	4,2	552	12,4	364	5,0	3	3,3	1.748	5,5
Sexto	3.720	18,8	1.228	27,6	1.900	26,2	9	9,9	6.857	21,7
Séptimo	4.628	23,4	614	13,8	2.859	39,4	1	1,1	8.102	25,6
Octavo	7.790	39,3	1.345	30,3	1.489	20,5	73	80,2	10.697	33,9
Pinches y aprendices	1.491	7,5	1	0,02	7	0,1	—	—	1.499	4,7
TOTAL	19.809	100	4.445	100	7.256	100	91	100	31.601	100

FUENTE: Plantillas presupuestarias. Elaboración propia.

La cifra, como puede observarse en el cuadro 5, es elocuente: empleando el indicador mencionado —nivel 1— tan sólo un 1 por 100 del personal laboral tiene titulación universitaria o equivalente reconocido.

En consecuencia, puede afirmarse que el personal civil no realiza, excepto en un número muy reducido de casos, actividades de dirección técnica o administrativa. Además, esta situación está legalizada. No hay un cuerpo técnico en la Administración Militar por entender que su cometido se realiza en los ejércitos únicamente por el personal militar de las diferentes Armas, Cuerpos o Servicios. En otras palabras, el espacio de dirección y asesoramiento queda reservado en todos los casos a la burocracia militar.

1. *La especialización.*

Como ya hemos dicho más arriba, los cuerpos especiales lo eran por el empleo de la técnica de los *iura singularia* y no por la especialización técnica de sus miembros. También señalamos que los cuerpos y escalas a extinguir eran un remanente de la adaptación a la reforma de la función pública a partir de 1966. La cualificación de estos funcionarios está circunscrita al transporte, la sanidad y el mantenimiento del material. De cualquier modo, su grado de formación es bajo o intermedio, su especialización es limitada, de tecnología blanda y de escasa sofisticación. En definitiva, sus conocimientos están poco diversificados.

Por lo que se refiere al personal laboral cada grupo tiene una importancia cuantitativa muy distinta. El rasgo más característico es que el grupo obrero reúne más de la mitad de este personal. El siguiente contingente en importancia numérica es el de los grupos especiales de composición bastante heterogénea, puesto que incluye laboratorios, sanidad, cocina, mantenimiento, meteorología y el denominado servicio marítimo. El grupo técnico representa el 11,5 por 100 del personal laboral, se divide en titulados —ingenieros, asistentes técnico-sanitarios, profesores, etc.— y no titulados —subdivididos en las categorías de organización y talleres generales—. El cuarto grupo, el administrativo, desarrolla tareas administrativas, aunque incluye también a traductores y otros tipos de oficios. El grupo subalterno es el menos numeroso y apenas supone el 3 por 100 del personal civil no funcionario.

En síntesis, la diferenciación del personal funcionario y laboral parece ser de carácter corporativo en vez de por conocimientos y especialidades. El fraccionamiento en Cuarteles Generales hace pensar que lo que podría ser un diseño apropiado para acoger la especialización funcional de cada ejército es *de facto* un reflejo del particularismo de la articulación y cualificación profesional del personal civil al servicio de las fuerzas armadas. Así al menos lo indica la redundancia de especialidades en más de un Cuartel General, principalmente cuando las supuestas especialidades son

mación de la titulación de la población objeto de estudio. La titulación superior o equivalente coincide con el nivel 1. Véase PERNATE, *op. cit.*, para el problema de las plantillas orgánicas en la Administración Central del Estado.

CUADRO 6

Distribución del personal laboral según su especialización (1982)

Grupo	EJERCITO									
	TIERRA		ARMADA		AIRE		ORGANO CENTRAL DEFENSA		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Grupo técnico	1.865	9,4	695	15,6	1.079	14,9	2	2,2	3.641	11,5
Grupo administrativo	1.832	9,2	662	14,9	219	3,0	76	83,5	2.789	8,8
Grupo subalterno	726	3,7	145	3,2	204	2,8	—	—	1.075	3,4
Grupo obrero	12.360	62,4	2.065	46,5	4.994	68,8	11	12,1	19.430	61,5
Grupo especialistas	3.026	15,3	882	19,8	760	10,5	2	2,2	4.670	14,8
TOTAL	19.809	100	4.449	100	7.256	100	91	100	31.605	100

FUENTE: Plantillas presupuestarias. Elaboración propia.

irrelevantes para las funciones que tienen los ejércitos (33). En un sentido propio no puede afirmarse que exista «especialización profesional», más bien se trata de «especialización por oficios».

2. *Las tareas.*

Como se desprende de la formación y el grado de especialización del personal civil, las tareas que desempeña en sus áreas de especialización y en la administración general son esencialmente subordinadas. Es sintomático que para proveer los puestos de dirección en esas áreas —cuya significación es nítidamente ocupacional— en lugar de reclutar a civiles ya en la organización o ampliar el espectro de sus cualificaciones, se recurra a la militarización de los especialistas. De hecho, hay personal civil con titulación de grado medio —asistentes técnico-sanitarios o ingenieros técnicos— pero siempre trabajan a las órdenes de titulados superiores —médicos o ingenieros— que han experimentado un proceso de socialización institucional con posterioridad a su formación civil y que están organizados militarmente a todos los efectos. Evidentemente, nos referimos a los militares profesionales de los servicios. En consecuencia, el personal civil sirve de soporte material y organizativo del segmento militar de los servicios al que está subordinado directamente. Ello no obsta para que exista excepcionalmente un reducido número de técnicos superiores que realizan tareas de mayor responsabilidad.

El dato más importante, sin embargo, es que las tareas de dirección y asesoramiento se reservan a los militares. Ello quiere decir que la organización se cierra a los elementos foráneos y a todos los efectos los civiles lo son para una pauta organizativa del tipo institución total (34). De otro lado, el diseño delimita un pequeño grupo de burócratas militares, del que se excluye a los suboficiales, sobre el que recaen las máximas responsabilidades de mando, pero también las tecnológicas, las administrativas y las científicas.

De este modo, al identificar saber y responsabilidad formalmente con los burócratas militares se corre el peligro de debilitar el cumplimiento de su principal tarea profesional, por razones estrictas de la capacidad humana limitada para desarrollar conocimientos diversos.

Por lo que se refiere a los civiles, se les sitúa bajo las órdenes de per-

(33) Los cocineros, traductores o delineantes pueden prestar sus servicios en cualquiera de los Cuarteles Generales; no parece necesario que se cree un cuerpo especial o que para el desempeño de estas actividades se deba contratar al personal por vía distinta que el órgano central del ministerio. En verdad la organización funcional del personal —en cuerpos generales o por categorías laborales centralizadas—, cuando es posible, favorece la integración organizativa, potencia la capacidad de actuación a igualdad de recursos y es más barata. Véase GALBRAITH, Jay R., *op. cit.*, pp. 29-40.

(34) Como ejemplo ilustrativo de las instituciones totales, y para diferenciarlas de las pautas institucionales en las organizaciones que no pretenden estar cerradas a cualquier influencia del exterior, véase GOFFMAN, Erving, *Asylums. Essay on the Social Situation of Mental Patients and other Inmates*, Doubleday, Garden City, 1961. Otra referencia no conceptual pero sí ilustrativa de la interpretación mecanicista de las relaciones sociales, en CABEZA CALAHORRA, *La ideología militar hoy*, Editora Nacional, Madrid, 1972.

sonas que profesionalmente no tienen por qué haber adquirido el conocimiento exacto de lo que se les responsabiliza. En ocasiones, a los especialistas se les convierte en militares para evitar que una tarea especialmente valorada por la institución pueda ser desarrollada por un civil. Este podría ser el caso en determinados momentos de la historia de los sacerdotes o de algunos especialistas en ingeniería. En general, y esto es lo más importante, las tareas que implican ejercicio de poder pasan de desempeñarse ocupacionalmente a ser institucionales, y en raras ocasiones se abandona la organización formal militar y la formación tradicional del soldado profesional para recurrir al empleo de personal civil altamente cualificado.

En conclusión, puede pensarse que las cualificaciones profesionales y las tareas que desempeña el personal civil en las fuerzas armadas tienen la explicación más racional en su función social respecto a la burocracia militar. Los efectivos civiles por su retribución y tareas tienden a reforzar el *status* del militar. Sin embargo, su función organizativa es el fortalecimiento del mando militar, finalidad que no podrá cumplir con plenitud si se le coarta el acceso a la responsabilidad y la promoción profesional. De ahí la paradoja funcional entre el apoyo al grupo social que manda y el ser recurso del mando organizativo. De cualquier modo, la baja cualificación y el tipo de tareas facilitan que el colectivo civil pueda convertirse en un centro de extracción de futuros militares y en un lugar de colocación de familiares, especialmente mujeres, que de esta forma conservan la proximidad a la Institución.

IV. CIVILIZACIÓN Y PERSONAL CIVIL. UN MODELO INTERPRETATIVO

El contingente de personal civil se ha conceptualizado hasta el momento como variable dependiente del formato organizativo y, asimismo, como un indicador de las tendencias de cambio de las fuerzas armadas. Ahora intentaremos ir más allá de la realidad de las fuerzas armadas españolas para abstraer las relaciones del personal civil con las variables organizativas. En efecto, el modelo institución-ocupación asocia la existencia de un número elevado de civiles en las fuerzas armadas con el formato organizativo de tipo ocupacional (35). Pero nosotros creemos haber mostrado al analizar las fuerzas armadas españolas en las páginas precedentes —cuyo pasado inmediato es claramente institucional— que ese vínculo no se establece y que la existencia de una elevada proporción de civiles es un fenómeno independiente del formato organizativo. Cuestión distinta es la relación entre el grado de apertura de la organización militar a la sociedad civil y el número de civiles al servicio de las fuerzas armadas.

A) *El grado de apertura organizativa*

El modelo que proponemos para la interpretación de la existencia y funciones del contingente civil al servicio de la administración militar se

(35) Moskos, Charles, *From Institution to...*, op. cit., p. 101.

fundamenta en dos tipos de consideraciones. Primero, que cuanto mayor es el grado de apertura de la organización militar al sistema social general habrá una mayor tendencia al crecimiento del número de civiles que trabajen en o para las fuerzas armadas. Segundo, que al margen de las consideraciones cuantitativas, dada la existencia de la apertura organizativa, la cualificación profesional del personal civil varía según el proceso de *civilización*. Por ello, hemos construido un modelo tridimensional, cuyos ejes representan:

1. El grado de apertura organizativa del sistema social militar a la sociedad.
2. El tipo de *civilización*, política u ocupacional, que experimentan las fuerzas armadas (36).
3. La cualificación profesional de los efectivos civiles de las fuerzas armadas.

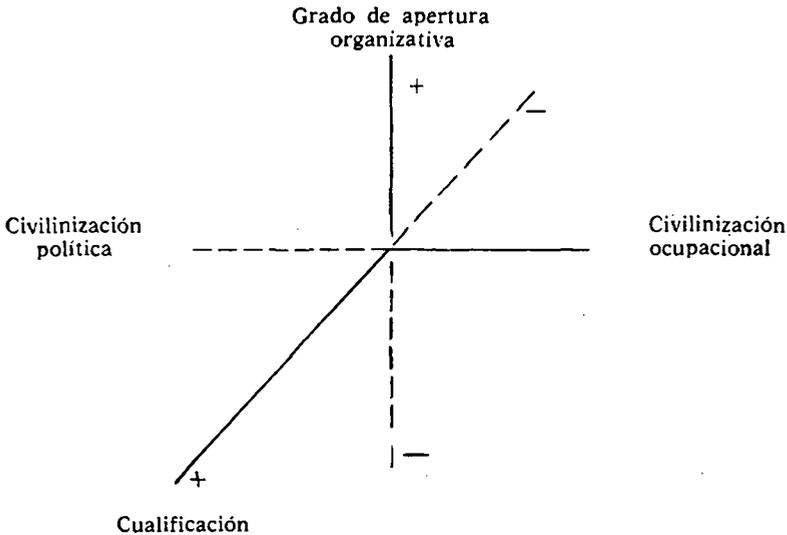


FIGURA 1.—Apertura organizativa, tipo de civilización y cualificación de los efectivos civiles.

(36) La distinción entre *civilización* política y ocupacional se basa en el hecho de que el proceso de confluencia civil-militar no ocurre siempre por causa de factores tecnológicos, de intercambiabilidad de conocimientos. También pueden desdibujarse las fronteras de la organización militar por razones de tipo político, el clientelismo y la intervención. Véase BAÑÓN, R., y OLMEDA, J. A., *op. cit.*, para los conceptos de *civilización* política —pugna de los valores militares tradicionales con los valores políticos partidarios que se desenvuelve en la intervención de la Institución en la vida política— y de *civilización* ocupacional —confluencia de valores y tecnologías entre segmentos organizativos de la Institución y el sistema social general.

Es preciso aclarar, sin embargo, que no se pueden establecer sin más las combinaciones lógicas de los valores de cada eje, puesto que la *civilización* presupone un cierto grado de apertura organizativa. En consecuencia, el eje de la *civilización* no mide la gradación cuantitativa, a diferencia de las otras, sino el tipo específico del que se trate, ocupacional o política (37).

El extremo inferior del eje de apertura organizativa puede estar representado en los antecedentes de la constitución del ejército nacional en el que el reclutamiento se hace *ex profeso* para cada campaña. No obstante, también se ha argüido que los ejércitos contemporáneos en conjunto tienen una notable similaridad con la sociedad civil (38). Con lo que queda garantizada la apertura a la sociedad civil, y simultáneamente, la autonomía relativa de la organización militar. De ahí que el número de civiles, que varía con el grado de apertura organizativa, sea un dato importante, pero que consideremos más relevante su cualificación profesional puesto que ofrece una aproximación de la *adecuación funcional* entre el colectivo civil y los objetivos a los que sirve. Se sigue del razonamiento que, si bien es verdad que la mayor apertura organizativa significa un mayor número de civiles, su cualificación puede ser un indicador de la tendencia a la autonomización de la organización militar y del tipo de política de defensa que se establezca.

B) *El tipo de civilización*

De todas las combinaciones posibles nos interesa resaltar aquellas en que el grado de apertura organizativa es suficientemente alto para que las fuerzas armadas tengan un elevado número de civiles. Puesto que la existencia de apertura organizativa está vinculada en los tiempos actuales con el proceso de *civilización*, se pueden establecer cuatro casos que combinan el tipo de civilización y la cualificación del contingente civil.

Sin duda estas cuatro situaciones típicas pueden servir como orientación para interpretar la naturaleza y funciones de los efectivos civiles que trabajan en y para las fuerzas armadas en la época contemporánea. La variación entre las situaciones es grande. La situación A requiere fuerzas armadas profesionalizadas con reconocimiento del liderazgo civil y la situación D.

(37) Obsérvese que mientras el primer y el tercer eje varían de alto a bajo, el segundo es dicotómico. No pretendemos aquí establecer un *continuum* entre *civilización* política y ocupacional. Evidentemente, el modelo tampoco pretende establecer relaciones causales. Las tipologías responden a tipos ideales. Ningún caso real posee todas las características que apuntamos en cada tipo. Por el contrario, al analizar casos reales se observará la combinación de rasgos de diversos tipos y existirá un *continuum* por los valores que adquirieran las distintas variables. No obstante, se precisarían estudios comparados de Fuerzas Armadas en distintos países para refinar el modelo.

(38) ABRAHAMSSON, Bengt, *Military Professionalization and Political Power*, Sage, Beverly Hills, California, 1972, p. 36: «Las únicas funciones que no se incluyen en la estructura de la organización militar son: primero, la producción y la extracción de materias básicas como hierro, carbón, petróleo, fibras textiles y granos, y, en segundo lugar, la reproducción humana. Si no fuera por estas necesidades básicas, la sociedad militar podría existir enteramente con sus propios recursos»; ya no está preocupado por el proceso de *civilización* que apuntara Janowitz, sino de otro fenómeno: la tendencia de la Institución a reproducir a escala la sociedad civil.

CIVILINIZACION

		<i>Ocupacional</i>	<i>Politica</i>
+	A	B	B
-	C	D	D

FIG. 2.—*Tipo de civilización y cualificación de los efectivos civiles.*

por el contrario, significa primacía de la Institución Militar sobre cualquier otro agente social. Ello quiere decir que hay un extenso abanico de situaciones intermedias. De hecho, en la matriz, tal como la hemos dibujado, no están presentes las situaciones de las organizaciones militares plurales, es decir, las que tienen segmentos organizativos con civilización ocupacional y política simultáneamente, y las que tienen segmentos con distinta civilización y distintos grados de cualificación del personal civil. Consiguientemente estamos operando con una representación ciertamente simplificada.

La situación A. *Civilización ocupacional y alta cualificación de los efectivos civiles.* El factor tecnológico ocupa aquí un importante lugar. El manejo de la tecnología punta sólo puede llevarse a cabo con personal altamente cualificado y según criterios de eficiencia, lo que se garantiza con la profesionalización organizativa y del personal civil y militar. Para ello se recluta el personal civil o se contratan únicamente sus servicios. El número de civiles en la organización es alto pero también lo es el número de tareas desempeñadas por instancias o personas externas a la Institución. Este último fenómeno ocurre en esta situación más que en ninguna otra y es sintomático que se contraten incluso tareas militares de importancia, aunque también se haga con servicios de mantenimiento, de cocina o de limpieza. Las relaciones civiles militares se basan en la mutua confianza y el liderazgo político es civil. De ahí que se acuda al exterior de la organización militar cuando es preciso y que, en su seno, los civiles desempeñen un papel directivo de acuerdo con su mérito y capacidad. El espacio militar profesional exclusivo se reduce al mínimo dentro de la Institución, por lo que la organización es flexible y adaptativa. El contingente de reclutamiento puede ser, indistintamente, obligatorio-universal o voluntario-profesional, aunque la tendencia por mayor adecuación sería hacia el último. En síntesis, la racionalidad funcional del contingente civil, incluidos los reclutas, es la del mérito y la capacidad profesional de acuerdo a la orientación cooperativa de la organización militar respecto a la sociedad general.

La situación B. *Civilización política y alta cualificación de los efecti-*

vos civiles. El número de civiles es elevado y su cualificación profesional también, pero hay que decir que, consecuentemente, con el tipo de relaciones civiles-militares que implica la *civilización* política la cualificación profesional de los civiles es desigual y específica. Desigual porque el conjunto del contingente está profesionalizado, pero abundan las formaciones de ejecutores frente a las de decisores. Específico pues la alta cualificación corresponde a un grupo reducido y en un estrecho campo de conocimientos. Cuando la politización organizativa conduce a la intervención militar en la sociedad, el tipo de civiles profesionales que se reclutan son precisamente los que pueden resultar útiles para esa actuación, médicos, psicólogos, *et cetera*, porque pueden apoyar «técnicamente» la represión. Además, este núcleo de civiles se militariza de una forma u otra ya que la Institución Militar no confía en ellos o tiene una orientación competitiva hacia los civiles en general. El rasgo de la militarización de los civiles, y el de su funcionarización en su caso, es paradigmático de la tendencia de la organización a la autosuficiencia. Contrasta esta tendencia con la de la situación anterior, que a diferencia del contingente civil, aquí tienen unos conocimientos generales y diversificados. Curiosamente las organizaciones con *civilización* política emplean la recluta obligatoria-universal para reforzar su papel, pero son incapaces de aprovechar el potencial de conocimientos que tiene ese grupo humano, pues temen lo ajeno a la organización. Una de las razones de esta combinación, aparte de la guerra interior que ya mencionamos, es la guerra de afirmación nacional. En el interior y el exterior hay frentes abiertos que conducen a la politización e incluso a la afirmación «religiosa» de las fuerzas armadas. El caso de Israel es un buen ejemplo. Por último, hay que recordar que los efectivos civiles también son numerosos y funcionalmente especializados porque la seguridad interna, el orden público, está militarizado.

La situación C. *Civilización ocupacional y baja cualificación de los efectivos civiles*. Esta es una situación de transición donde los valores de las dos variables que apreciamos no son congruentes. Posiblemente el ascenso de la *civilización* ocupacional no se ha reflejado en la formación de los efectivos civiles y el contingente de reclutamiento se halla en una fase de la evolución de la recluta universal-obligatoria a la voluntaria-profesional. La relación es claramente transitoria, pues la baja cualificación de los civiles, si no está compensada con contratos externos, significa un nulo aprovechamiento de las posibilidades técnicas que ofrece la sociedad. Sin embargo, la *civilización* ocupacional implica porosidad organizativa al desarrollo de nuevos conocimientos y tecnologías y relaciones civiles-militares cooperativas con reconocimiento de la supremacía política civil. La baja cualificación de los civiles es, entonces, la negación de su participación en el proceso de adopción de decisiones y el instaurar una racionalidad que prima lo institucional militar frente al mérito y la capacidad. En una situación de *civilización* política, como la situación D, la baja cualificación civil es funcional pues sirve fines sociales o políticos de integración, pero con el formato ocupacional si los civiles no son expertos en organización o

para la defensa no está clara la función que cumplen (39). Sólo las fábricas de armamento pueden emplear un número alto de civiles con escasa cualificación pues las tareas organizativas menores pueden desarrollarse con el contingente de recluta.

La situación D. *Civilización política y baja cualificación de los efectivos civiles*. La negación del liderazgo civil o, por ponerlo en positivo, la afirmación de la autosuficiencia de la Institución Militar tiene por consecuencia la concepción del contingente civil como subordinado y no fundamental desde una perspectiva técnica organizativa. Verdaderamente las funciones que cumplen los efectivos civiles no son organizativas o si lo son su alcance es mayor que la mera función auxiliar a que le limita su formación. La politización partidaria de la organización militar le aísla relativamente de la sociedad y es de gran utilidad contar con el colectivo de civiles para de entre sus hijos reclutar los futuros oficiales. Así se consigue ampliar la base de reclutamiento tradicional y, al mismo tiempo que se rompe, relativamente, con la herencia ocupacional (40), queda asegurada la socialización de los aspirantes en los valores militares. De otro lado, los puestos de trabajo de los civiles son una buena vía para complementar en un sistema de remuneraciones, las retribuciones escasas y el insuficiente sistema de derechos pasivos (41). No es pues de extrañar que entre los civiles abunden los familiares de militares y especialmente que exista una apreciable cantidad de mujeres. Por ello, la cualificación baja es consistente con la *civilización política*. Los militares tampoco tienen un grado alto de profesionalización y, generalmente, este formato corresponde al servicio militar obligatorio con lo que se hacen más innecesarios, organizativamente, los civiles de baja cualificación profesional. De ahí la importancia de subrayar el papel de los empleos civiles como refuerzo de los oficiales, como patrimonio del mando para repartir y como origen de posibles clientelas.

(39) Esta situación, quizá, ilustre el caso español en la década de los años ochenta, haciendo la salvedad de que las Fuerzas Armadas no son ocupacionales por más que estén sometidas a este proceso. Es curioso constatar cómo la vieja afirmación recogida por la Ley 103/1966, de 28 de diciembre, de que los militares son los que realizan las tareas de asesoramiento y dirección, no ha sido alterada por la Ley 30/1984 ni por la realidad, ya que la presencia de seis técnicos civiles en el Ministerio de Defensa es estadísticamente despreciable.

(40) Que tengamos noticia, no se suele tomar en consideración esta fuente de extracción de los oficiales. Entre nosotros no lo hace BUSQUETS, Julio, *El militar de carrera en España*, Ariel, Barcelona, 1971, 2.ª ed. En cambio, OLMEDA, José Antonio, *La burocracia militar en España: un análisis administrativo*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1984, sí tiene en cuenta este factor y es el primero en emplear el concepto de herencia ocupacional. Dentro de esta categoría distingue tres dimensiones, en grado creciente de amplitud: burocrática, es decir, hijos de jefes y oficiales generales; institucional, que incluye además a los hijos de los oficiales, de los suboficiales y de los miembros de las Fuerzas de Seguridad, y, por último, genérica, que comprende a los hijos de todos los funcionarios del Estado, militares y civiles.

(41) Véase BAÑÓN, Rafael, y GUTIÉRREZ DE LA CHICA, Ramón, «El sistema de remuneraciones de la Institución Militar española», ponencia presentada a las I Jornadas de Sociología sobre Fuerzas Armadas y Sociedad, Madrid, 1983.

C) *Las variables organizativas y la civilización*

En otro plano de análisis pueden aislarse los rasgos organizativos y de administración del personal civil que corresponden a cada formato, ocupacional o político. Pese a que la apertura de la organización militar a la sociedad es condición de ambos tipos de *civilización* precisamente su distinta génesis origina mecanismos diferentes de adaptabilidad. La racionalidad organizativa de la civilización política se desprende del exclusivo carácter institucional de los militares. Su espíritu corporativo y la profesionalización escasa encuentran un eco en el diseño organizativo. Los ejércitos conservan una administración autónoma y los valores que predominan son los del tipo adscriptivo-particularista (42). Por ello el personal civil es siempre subordinado al militar y está estratificado siguiendo el modelo concreto de organización militar.

	TIPO DE CIVILIZACIÓN	
	POLÍTICA	OCUPACIONAL
<i>Diseño organizativo:</i>	<i>Fragmentado:</i>	<i>Integrado:</i>
Organización de la gestión	Autónoma	Unificada
Diferenciación del agrupamiento	Corporativa	Por conocimientos y especialidades
Movilidad intraorganizativa	Débil	Intensa
<i>Profesionalización:</i>	<i>Baja:</i>	<i>Alta:</i>
Cualificación	<i>Baja/desigual</i>	Alta/diversificada
Tecnologías empleadas	De arsenal/primitivas	Industrial/complejas
<i>Porosidad del sistema:</i>	<i>Cerrado:</i>	<i>Abierto:</i>
Movilidad interorganizativa	Baja de la Administración Militar a Civil	Alta entre Administración Militar a Civil
Grado de autosuficiencia	Uso exclusivo personal interno	Reclutamiento externo
<i>Valores dominantes:</i>	<i>Adscriptivo-particularistas:</i>	<i>Adquisitivo-universalistas:</i>
Tareas	Subalternas	Directivas y subalternas
Dominio de la estructura administrativa	Reservado al personal militar	Compartida con el personal civil

FIGURA 3.—*Tipo de civilización y variables organizativas*

(42) Véase PARSONS, Talcott, *El sistema social*, Alianza Universidad, Madrid, 1982, pp. 53 y ss.

Por contraste, cuando la *civilización* es del tipo ocupacional el diseño organizativo tiende a ser integrado. Si bien las fuerzas armadas son organizaciones complejas que requieren una gran división del trabajo interno y en consecuencia se diferencian funcionalmente, al mismo tiempo recurren a mecanismos de integración —como los mandos conjuntos y la movilidad intraorganizativa de sus efectivos civiles y militares— de modo que aseguren la coordinación entre los ejércitos y dificulten las tendencias disgregadoras inherentes al sistema. Este diseño es más flexible y permite una mejor adaptación de la organización al cambio de su contexto que en el caso del diseño fragmentado. Por ejemplo, para la participación en organizaciones militares transnacionales o ante el acelerado cambio tecnológico el formato ocupacional es más sensible a las demandas de cambio inducidas desde el exterior de la organización. Consiguientemente, asimila las nuevas tecnologías, industriales y competitivas, y, en conclusión, las fuerzas armadas se hacen más porosas percibiendo y respondiendo rápidamente a los cambios del entorno.

Asimismo, el diseño organizativo del tipo ocupacional, es más congruente con el sistema democrático que el del tipo político. Los valores dominantes en la burocracia militar son adquisitivo-universalistas, es por ello que la organización no cierra la entrada de civiles a los puestos de dirección y asesoramiento. Por tanto, existen efectivos civiles con una alta cualificación y profesionalización. Este tipo de axiología supone, también, que el dominio de la estructura administrativa no se reserve exclusivamente a los militares, sino que se comparta con los civiles y, en suma, que el grado de autonomía respecto al poder civil sea menor que cuando predomina la *civilización* política.

Rafael BAÑÓN MARTÍNEZ
Ernesto CARRILLO BARROSO

